

University of Groningen

In weelde gevangen

Roo, Gert de

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2002

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Roo, G. D. (2002). *In weelde gevangen: de Nederlandse planologie*. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

In weelde gevangen

De Nederlandse Planologie

In weelde gevangen

**Van ruimtelijk paradijs,
naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...**

Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de
aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar Planologie
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op 11 juni 2002

door

Gert de Roo

Colofon

Uitgegeven door:
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen
Telefoon +31 (0)50 3633895
Fax + 31 (0)50 3633901
Email: faculty@frw.rug.nl
Internet: www.frw.rug.nl

Auteur:

Gert de Roo

Cartoons:

Eric van der Wal (Pluis)

Foto's cover:

©ANP

Foto's binnenwerk:

Erik Eilering / Rick Keus Fotografie / Anouk Bleker / [Publicis](#)

Technische assistentie:

Tamara Kaspers-Westra / Theo Smit / Joop Arnolli / Johan Zwart /
Miranda Jager

Research assistentie:

Martine de Jong / Mirjan Bouwman / Stefan Pieters / Jan Börger / Frits
van der Berg

ISBN 90 367 164 89

Copyright © Gert de Roo

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, en / of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint or by any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Intro	7
Liefde op het eerste gezicht	8
Booming China	9
Japan, chapeau!	12
Reflectie	15
De andere kant van planologisch Nederland	17
Nederland: paradijs voor planologen	23
Planologie: een merknaam	27
Van ruimtelijke claims naar omgevingskwaliteit	30
Omgevingsplanning als omvattend en integrerend beginsel	33
Het einde van 'gelijkheid'	35
Parkstad Nederland bestaat niet	39
Bestuurskunde voor de fysieke leefomgeving	41
Over de horizon	43
Experimentele Planologie	47
Slot	51
 Dankwoord	 53
 Literatuurlijst	 55

“Wees de verandering die je in de wereld wilt zien”

Mahatma Gandhi, 1869-1948

In weelde gevangen

**Van ruimtelijk paradijs,
naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...**

Intro

Het ligt in de lijn der verwachting u te vertellen wat mijn visie is op het vakgebied, waarin ik zojuist als hoogleraar ben benoemd. Zo maak ik u deelgenoot van mijn verwondering over de complexiteit van de wereld om ons heen. Ook geef ik u mijn gedachten over de wijze waarop wij, als planologen, met deze complexiteit om zouden kunnen gaan. De wereld is als een rivier, voortdurend in beweging. In een dynamische wereld als de onze zal – zo meen ik – *verandering* de drijfveer zijn van ons handelen moeten zijn, is *complexiteit* de sleutel tot vooruitgang en zal *onzekerheid* de grootheid zijn waar we niet langer voor weg mogen lopen! Verandering is dan ook niet de uitkomst van planning, zoals nog steeds velen menen. Verandering, en ook complexiteit en onzekerheid, zijn mijn inziens juist een gegeven! En het is aan planologen er op te wijzen hoe we als maatschappij met de voortdurende veranderende omgeving, en met veranderende behoeften ten aanzien van die omgeving, om moeten gaan. En we dienen oog te hebben voor de dynamiek van het maatschappelijk proces, dat telkens weer een passende fysieke omgeving verlangt.

Op sommige plaatsen gaan veranderingen tergend langzaam, en lijkt de omgeving ogenschijnlijk onveranderlijk. Op andere plaatsen zijn de veranderingen dusdanig dat het niet bij te houden is. En dit laatste is steeds vaker het geval! Het is dan ook niet verandering als zodanig, maar vooral *de mate waarin* verandering plaatsvindt, die onze keuzen en onze handelingen zullen bepalen. “Everything is a matter of degree” (zie o.a. Kosko 1994) is dan ook een uitspraak die ik onderstreep. In deze abstractie, zo wordt hier beleden, valt de wereld en de werkelijkheid te kennen.

Het gaat er mij in dit betoog onder meer om verandering, complexiteit, onzekerheid, en ‘de mate waarin’ deze plaatsvinden, dan wel zich voordoen te benadrukken als uitgangspunten van mijn planologisch denken. Door verandering

als uitgangspunt te nemen, komen ook (de mate van) complexiteit en (de mate van) onzekerheid als kernbegrippen in beeld bij de besluitvorming ten aanzien van planologisch handelen. In deze begrippen ligt mijns inziens de sleutel tot een beter begrip van onze dynamische en aan verandering onderhevige werkelijkheid, en de wijze waarop wij deze werkelijkheid naar onze hand kunnen zetten. Het is een visie die niet noodzakelijkerwijs de uwe hoeft te zijn. Desalniettemin wil ik u wijzen op deze visie, juist omdat ik meen dat dit ons vakgebied een interessant perspectief biedt.

Waar het mij hier bovenal om gaat, is ons allen voor te houden dat we oog moeten hebben voor nieuwe ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op ons vakgebied, op ons denken over ons vakgebied, en hoe dit denken van invloed kan zijn op de maatschappij en zijn fysieke omgeving. Het denken in termen van verandering, complexiteit en onzekerheid past daarin. Ik meen dat we bewust de grenzen van de Planologie moeten toetsen aan ontwikkelingen binnen, maar vooral ook buiten ons vakgebied. We moeten daarbij niet nalaten ook over onze landsgrenzen heen te kijken, naar ontwikkelingen die plaatsvinden in voor ons onbekende oorden. Wij moeten bij ons zelf te rade gaan of het vakgebied nog altijd openstaat voor nieuwe ontwikkelingen. We moeten niet bang zijn met ons vakgebied naar buiten te treden, en het vakgebied zichtbaar te maken binnen maatschappelijke discussies en maatschappelijke verbanden. En we moeten niet schromen bij andere vakgebieden te rade te gaan. Planologie is immers maar een klein deel in het hele wetenschappelijke bedrijf, en we kunnen ons simpelweg een naar binnen gekeerde blik niet permitteren. Zeker de Nederlandse planologen moeten er voor waken, niet te rusten in weelde, de planologische weelde dat Nederland is!

Zie hier mijn betoog in een notendop. Met gepaste lichtheid, lichte ironie en een tikje zelfspot zal ik mijn boodschap beginnen, om – uiteraard – ‘aux sérieux’ te eindigen.

Liefde op het eerste gezicht

Ik zeg het u maar: ik ben sinds enige tijd danig van slag, ben onrustig in mijn hoofd, en heb zowaar kriebels in mijn buik! Maakt u zich geen zorgen, de lichtheid in mijn hoofd, en het gedraai in mijn onderbuik hebben een vakinhoudelijke oorzaak. U moet weten, ik ben geheel ondersteboven van wat ik onlangs heb kunnen zien in het Verre Oosten: China, en Japan. Het gaat hier om vakliefde op het eerste gezicht. Ja, het bestaat nog! Ik besef me, dat ik hier de verbazing over mijn eigen onwetendheid gebruik als motief u mee te nemen naar die twee landen waar ik het afgelopen jaar beroepshalve naar toe moest. Ik zie echter in de

indrukken, in beide landen opgedaan, een metafoor bij uitstek om Neerlands Planologie te voorzien van enige reflectie.

Booming China

De reis naar China kwam vorig jaar juli op de agenda dankzij het World Planning Schools Congres, dat in Shanghai zou plaatsvinden. Zonder dit congres had er voor mij geen reis naar China in gezeten. China was niet het land dat ik zonder meer vooraf voor een bezoek had willen kiezen. Niet gehinderd door enige kennis van zaken zag ik reeds miljoenen kleine Chineesjes in Mao-pakjes voor me uit krioelen, die – behoeftig als ze zijn – naar yen's en dollars vragen, die om pennen en potloden zeuren, en die hun enorme handelsgeest ten toon spreiden, bij elke koop de we willen doen, hoe bescheiden ook. En Chinezen – zo werd ons waarschuwend gemeld – pikken met tientallen tegelijk de voor jou gereserveerde plaatsen in trein en bus in. En leg dan maar eens uit dat je toch echt een reservering hebt, terwijl er niemand een woordje over de grens spreekt! Kortom: het land leek in geen enkel opzicht op een rustig vakantieland. Maar ja, als je toch die kant op mag...

Ik had u graag mijn vakantiekiekjes laten zien, maar ik geloof niet dat dit het goede moment is. Waar het me om gaat is dat wat we daar aantreffen in het geheel niet overeen kwam met ons idee van het land, dat we vooraf hadden geconstrueerd. We stapten in een wereld waar we werkelijk geen weet van hadden. Mijn beeld van China is inmiddels radicaal bijgesteld. China is nu voor mij een groots land dat zijn hand uitstrekt naar de moderne wereld en verder. Ook is China voor mij een land met heel aardige mensen, en hun best doen zich verstaanbaar te maken. Ze laten zich het liefst rondrijden in volkswagens: miljoenen kevers en passats achter elkaar, veelal over grote ruime boulevards. Meer dan de helft rijdt als taxi, met chauffeurs zonder lange hangsnor of paardestaart, maar in pak volgens westers snit. En allemaal stoppen ze nog voor het rode stoplicht. Wellicht dat ons dat nog niet zo zal verbazen, maar dat ook de fietsers dit doen moet ons Nederlanders toch raken. Miljoenen fietsers kent het land, die veel ruimte krijgen op soms wel tien meter brede fietspaden aan weerskanten van de autowegen.

We hebben in verschillende steden een fiets gehuurd, ik kan me herinneren voor een belachelijk hoog bedrag, en ons in het gewoel gestort. Uren hebben we rondgefietst door Peking, Xian en andere plaatsen, tussen alleen maar Chinezen. We hebben gestaan voor stoplichten die voorzien waren van elektronica die de wachttijd weergeeft, dankzij een naar nul aftellende secondeteller, en waar kont werd gedaan van het geluidvolume in decibellen dat op dat moment de betreffende kruising tijsterde. U begrijpt onze verbijstering van al deze nieuwigheden. Onze waarnemingen gaan verder: de weg-infrastructuur was overal van goede kwaliteit,

de wijken waar we door heen fietsten waren schoon, weinig of geen leegstand, op veel plaatsen werd gerestaureerd of werd er nieuw gebouwd.

Zo u weet is het centrum van een stad veelal als een vitrinekast vol stedelijke pronkstukken, terwijl de naargeestigheid en de treurigheid daar achter liggen, weggestopt in de buitenwijken. Een treurigheid die voor de bezoeker nog wel eens zichtbaar wil worden wanneer met een trein eerst de achterkant van de stad moet worden doorkruist, alvorens te eindigen in een eigentijds dynamisch bouwwerk of een megalomaan station uit het begin van de vorige eeuw. Het station, dat het voorportaal is tot alles wat de stad aan goeds te bieden heeft: het stadscentrum. In China wordt echter met verve gewerkt aan reusachtige Vinex-wijken voor mensen van buiten en mensen die moeten vertrekken uit de snel verzakelijkende binnensteden. Het gaat om wijken die honderdduizenden mensen tegelijkertijd moeten huisvesten. Daarbij vallen twee zaken op: Het zijn bijzonder kleurrijke wijken, en men bedient zich van een architectuur waarin Chinese kenmerken duidelijk herkenbaar terug komen. Dit laatste, het teruggrijpen naar 's lands eigen traditionele stijlen bij de uiterst snelle modernisering van het land, komt als buitengewoon charmant en warm over. Een voorbeeld is Station West, één van de vijf hoofdstations van Peking. Een enorm en uiterst modern gebouw, maar het is en blijft een Chinees gebouw, met dank aan de gedurfd architectuur, in het bijzonder de opgeblazen klassieke vormen van de dakconstructie.

Over deze ontwikkeling hoor je nauwelijks in Europa. Hier maken we ons ogenschijnlijk druk om foute communistische leiders die de arme Chinezen beroven van hun cultureel erfgoed door historische wijken met de grond gelijk te maken, om er vervolgens jubel en bombast neer te zetten, ter meerdere eer en glorie van het communistische bewind. Nu, zo is het dus niet helemaal. De grijze laagbouw uit de vorige eeuw, die wij zo graag zien als traditioneel en waardevol, is op de meeste plaatsen gewoon versleten en aan vervanging toe. Het is gezien de enorme ontwikkeling die China doormaakt te begrijpen dat vervanging een verandering betekent van de functies van het gebied. Of de burger het hier ook mee eens is, en of alle verandering wel volgens het door het Westen zo geprezen democratisch concept of door participatieve betrokkenheid is getoetst, is buiten mijn blikveld gebleven. Ik heb natuurlijk wel een vermoeden. De enkele buitenlander met China-ervaring die ik tegenkwam vond het doorgaans ook maar foei en stout wat die Chinezen doen. Desondanks: mijn enthousiasme voor wat ik zag kon niet kapot.

Shanghai is het economische hart van China, en een geduchte concurrent van Hong Kong. Ik kende Shanghai natuurlijk uit het boek en de daarop gebaseerde film 'Het keizerrijk van de zon' van J.G. Ballard (1984) gezien. De Bund, de kade langs de Huangpu Jiang met zijn klassieke Europese bebouwing, wist ik dan ook goed te plaatsen. Daarmee hield overigens het gevoel dat ik met de stad dacht te

hebben op. Dat ook hier enige afbraak van vooringenomenheid noodzakelijk was, bleek al met de taxirit van het vliegveld naar het hotel. Deze rit gaf een verpletterende indruk, en dat ondanks de koorts die ik uit Hong Kong had meegenomen. Honderden gebouwen gingen er 'sky high', en allen ontstegen met gemak de uitstraling van de Rembrand-tower, de toren waarmee Amsterdam voorzichtig probeert de wolken te krabben. Waar de Rembrand-tower een copie is van de vele reproducties die we in de VS kunnen zien, is elke toren in Shanghai bijzonder en uniek. Ronduit verrassend was het museum voor stedelijke ontwikkeling, waar de bezoeker zich kan laten voorlichten aan de hand van lichtbeelden en reusachtige maquettes waar het met stedelijk Shanghai naar toegaat. Amsterdam heeft iets vergelijkbaars in haar Zuiderkerk, ook prachtig, maar dan van een andere orde. Al even indrukwekkend maar ook wel wat buitensporig was het treintje onder de rivier door, dat ons volautomatisch naar de andere kant bracht, door een tunnel gevuld met een extravagante lichtshow en audiospektakel. Erg bijzonder, maar het leek me voor de gewone Chinees niet weggelegd. Over treinen gesproken. In Shanghai mag Siemens het vliegveld en het centrum aan elkaar verbinden met een zweeftrein, die zelfde zweeftrein die sommigen onder ons zo graag zien als verbinding tussen het Noorden en de Randstad. Wij denken en praten, we pleiten en smeken te mogen zweven, en gaan al wikkend en wegend uiteindelijk ten onder: daar doen ze het er gewoon bij, naast alles wat er nog meer gaande is.

De vraag die blijft hangen is: hoe kan het daar allemaal? Tuurlijk zal het zo zijn dat die foute communistische overheid de gewone Chinees uitknijpt om geld in grote projecten te kunnen stoppen, waaronder het naar Peking halen van de Olympische Spelen. En natuurlijk is er zeer veel geld vanuit Hong Kong naar Shanghai gesluisd om er als investering te dienen voor die enorme motor van ontwikkeling en vooruitgang die China heet. Maar het verklaart nog niet waarom er ook elders in China veel interessante ontwikkelingen gaande zijn, en waarom overal kindertjes op Nikes lopen, spijkerjeans aan hebben, en van mobieltjes voorzien zijn. In een nog steeds sterk centraal gestuurd China is wat gaande, wat duidelijk zichtbaar wordt in een zich razend snel veranderende fysieke leefomgeving. En ik – en naar ik verwacht velen met mij – heb eigenlijk geen idee dat dit allemaal plaatsvindt, laat staan dat we weten hoe dit allemaal zo kan.

Japan, chapeau!

En dan is er Japan... Japan is nog meer dan China tot in den treure opgepoetst. Ik heb met verbazing gekeken naar schoonmaakploegen die het grind van de metrobaan van Tokyo met speciaal daarvoor bedoelde pincetten opliften om te zien of er onverhoopt papiersnippers of sigarettenpeuken zouden kunnen liggen. De metro is tevens de overstap naar de Shinkansen, de kogeltrein. Om exact elke

zes minuten komt een Shinkansen voorgereden, om Japanners met topsnelheid /naar een ver weg gelegen stad te brengen, waar het exact op het afgesproken tijdstip aankomt, en waarbij je op elk willekeurig moment gedurende de reis kunt zien waar de trein zich bevindt, hoeveel het reeds heeft afgelegd, en wat nog moet komen. Chapeau Japan.

Verpletterend was de indruk die de omvang van het stedelijk gebied op ons maakte: van Tokyo tot Hiroshima – verder ben ik niet gegaan – bleek duizend kilometer aaneengesloten gebied van stad en stedelijke ontwikkeling te zijn, slechts onderbroken met een enkele heuvelrug die blijkbaar even niet te bebouwen viel. Ik voelde me klein, een korreltje zand in een onmetelijke betonwoestijn. Om nog enig gevoel van eigenwaarde te behouden, koesterde ik mijn uitzonderlijke positie op dat moment één van die weinige buitenlanders te zijn, die als toeschouwer zich mocht verwonderen over alles om hem heen. Klein en nietig, in een groot, uitgestrekt stenen Japan met vreselijk veel Japanners, die allemaal bezig zijn van de ene plek naar de andere te komen.

En dan te bedenken dat Japanners mij hadden uitgenodigd om te vertellen hoe zij van ons konden leren om hun steden duurzaam te ontwikkelen. Daar had ik wel enkele gedachten over, maar wat ik hun in alle bescheidenheid concreet aan de hand kon doen was niet veel. Woningen staan met regelmaat pal op de spoor- en weginfrastructuur, wat vermoedelijk ter plekke een hoge milieubelasting tot gevolg zal hebben. Ook zullen ze er wellicht beter aan doen de sigarettenautomaten die in elke straat staan opgesteld – naast de koffie-, frisdranken- en bierautomaten – te verwijderen. Ook heb ik ze nog geadviseerd wat vaker de fiets te nemen, en de fiets wellicht wat meer ruim baan te geven. Nu nog rijdt die ene fietser over de stoep, wat ongemakkelijk tussen de vele voetgangers door. Het ontbreekt ten ene male aan privétuinen in stedelijk Japan. En al even opvallend is de zeer beperkte omvang van de publieke groene ruimte. Een parkje hier en daar als speelplaats voor kinderen, doet kinderen toch goed, zou je denken.

Mijn mede-panellid Breheny, uit Reading, meende de met 400 Japanners gevulde zaal vervolgens te moeten melden dat zij de overwinning op het aanstaande en door Japan georganiseerde wereldkampioenschap voetbal wel kunnen vergeten, omdat echte voetballers het voetballen op straat en in de parken hebben geleerd, en niet op school of bij de sportclub. Ik weet niet of dit pleidooi voor iets meer groen, werkelijk tot de Japanners in de zaal doordrong.

Maar Japan is ook een land van contrasten. Terwijl ik een volstrekt harmonieus, en sereen aandoend landschap had verwacht met daarin mensen, die de theeceremonie tot in hun finesses weten te beheersen, trof ik een stedelijk landschap aan waar ogenschijnlijk chaos en wanorde regeren. Discussies ter plekke met vakgenoten bleken leerzaam. De discussie bracht ook een aangename verrassing, in de

lijfelijke aanwezigheid van mijn Utrechtse vakbroeder Ton Kreukels, die zich met mij verbaasde over Japan, dit echter niet alleen met de mond beleed, maar er ook consequenties aan verbond door er voor langere tijd te verpozen. Het stedelijk landschap van Japan oogt buitengewoon rommelig, is totaal versteend, uit beton opgetrokken, en grotendeels van groen ontdaan. Naast de drang tot perfectie straalt het land onvermogen uit, onvermogen om uit de tijd geraakte gebruiken om te buigen tot effectievere handelswijzen. Dit geldt niet alleen voor de economie, die in een dal zit, en waar blijkbaar moeilijk uit te komen is. Het geldt ook voor de relatie tussen het hebben van land en de zeggenschap er over. In Nederland hebben landeigenaren weinig zeggenschap over wat je met het land kunt doen. Dit wordt immers bepaald door verschillende factoren, waaronder het bestemmingsplan, en een reeks van vergunningen. In Japan is de grondeigenaar wel degene die in belangrijke mate bepaalt wat er met zijn grond gebeurt of wat hij met zijn gebied wil doen. En de meeste kavels hebben van uit een verdeelsleutel die in het verleden is toegepast bij de opdeling van land allemaal dezelfde, beperkte omvang (Sorensen 2002). Het resultaat is een rij aan gebouwen die wel keurig volgens een rooilijn naast elkaar staan, maar waarvan de functie, de vorm en de hoogte veelal sterk met elkaar verschillen. Vandaar ook mijn gevoel van rommeligheid, de eerste dagen van mijn verblijf. Kleine en grote panden staan ogenschijnlijk lukraak naast elkaar zonder enig verband, behalve dan de overeenkomst in perceelgrootte. Dit maakt het ontwikkelen van grootschalige projecten in Japan buitengewoon moeilijk, want er zijn hoe dan ook vele eigenaren, die alle moeten instemmen met het voorstel, wat ogenschijnlijk in veel gevallen een welhaast onoverbrugbare barrière blijkt.

Wellicht ligt in dit onvermogen tegelijkertijd een grote behoefte voor de Japanner om naar Nederland te kijken, een toegankelijk en overzichtelijk land, waar de overheid ogenschijnlijk wel in staat is het ‘algemene belang’ te vertegenwoordigen, althans dit af te kunnen zetten tegen het individuele belang, en aldus draagvlak weet te vinden voor het nemen van – in hun ogen – vergaande besluiten. Vreemd, en ik – en naar ik vermoed velen met mij – wist van dit alles eigenlijk maar heel weinig...

Reflectie

Japan en China, de mensen daar weten veel over ons kleine landje. De grootste schok was in Tokyo waar een dame me aansprak over de vorderingen van het Nederlandse project Stad & Milieu!? Nu vraag ik u... toen ik enkele jaren geleden zitting had in een Nederlandse commissie voor de milieueffectrapportage en ik de commissieleden meldde dat compensatie wordt voorgesteld bij mogelijke overschrijdingen van de milieunorm, werd er bevreemdend en terughoudend gereageerd door de ruimtelijke ordenaar, de ecooloog, de landbouwkundige en de

verkeerskundige, die gezamenlijk met mij de commissie vulden. Ik heb hen moeten uitleggen dat het hier om een mechaniek gaat dat onderdeel is van het landelijke project Stad & Milieu, dat door VROM in samenwerking met de verschillende regionale en lokale overheden als proef bij 25 gemeenten was uitgezet. Normoverschrijding wilde er bij de leden niet in. Pas toen de voorzitter van de commissie, de heer Blom, voormalig DG van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het een en ander bekend voorkwam dankzij zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van het derde Nationale Milieubeleidsplan, werden de overige leden toeschietelijker.

Ergo: wij zijn zo specialistisch geworden, dat we werkelijk geen weet hebben van ontwikkelingen in belendende terreinen van het Nederlandse beleid voor de fysieke leefomgeving. En dan trekt een klein, dun vrouwtje me in Tokyo aan de mouw, met de vraag ‘how is City & Environment going’. Het duurde twee volle minuten voordat ik enigszins kon bevatten dat ze het over ons Stad & Milieu-project had. Haar uitleg was simpel en indrukwekkend tegelijk. Inagaki Michiko bleek ‘Organizer of the Study Group of Dutch Spatial Planning’ van de ‘Japan Society of Urban and Regional Planners’. Deze ‘study group’ werd door het Nederlandse ministerie altijd keurig voorzien van Engelstalig materiaal over de ontwikkelingen in ons land. Ik had altijd al een warm hart voor ons ministerie, maar nu toch glom ik van trots. Eventjes maar, want – het is niet te bedenken – een werkgroep Nederland onder de paraplu van de Japanse Bond voor Planologen. Het klinkt buitenwerelds. Je gaat bijna denken: “Hoe kan een landje als ons Nederland zo omhoog zijn gevallen?”

Het heeft ook weinig zin de zo betrokken buitenlander te melden dat onze – zo men wil – vergaande vorm van planning mede gekneed is door de Duitse bezetter, die wij vervolgens weer naar onze hand hebben gezet en verder ontwikkeld hebben. Ook heeft het weinig zin te melden dat wij Nederlandse planologen best wel in staat zijn een heel rijtje beperkingen te noemen waar wij in onze dagelijkse praktijk tegenaan lopen. Men zal vol begrip meeknikken, gecharmeerd van de zogenaamd oprechte bescheidenheid waarmee we geprobeerd hebben de grootsheid van ons planologenlandje terug te brengen tot z’n juiste proporties. Zelfs als je ze meesleept op excursie door ons land, en ze de voorbeelden van ellende laat zien – en die zijn er toch echt genoeg – zijn ze er nog van overtuigd godendrank toegediend te krijgen, ook al smaakt deze bij tijd en wijle wat minder. Dit geldt voor Japanners, maar even goed voor Amerikanen, Zuid-Afrikanen en anderen van ver weg. De vooroordelen zijn dermate hardnekkig dat we er zelf bijna in dreigen te geloven: De Nederlandse planning is geweldig, (dus) de Nederlandse Planologie is top!

Het gaat me er hier niet om de Nederlandse planning zoals deze is, en is geweest te bekritisieren. En het gaat me er evenmin om hier het verre buitenland de hemel in

te prijzen. Ongetwijfeld is ook daar veel mis. Wat ik met mijn eigen onwetendheid van onder andere China en Japan – en de verwachting deze onwetendheid met velen te delen – probeer duidelijk te maken is dat we om ons heen moeten blijven kijken, vooroordelen moeten bijstellen tot onderbouwde oordelen, en hieruit lessen trekken die we hier vervolgens kunnen toepassen. Want de wereld om ons heen verandert op plaatsen sneller en anders dan we denken. Uit deze ontwikkelingen kunnen we ons voordeel doen, door de ontwikkelingen elders te gebruiken ter reflectie voor ontwikkelingen in eigen land. Wat we echter niet moeten doen, is ons afwenden van dit alles, en denken dat we genoeg hebben aan ons zelf en aan de weelde, waar wij volgens buitenlandse vakbroeders in leven.

De andere kant van planologisch Nederland

Als we ons kunnen laten betrappen op vooringenomen ten aanzien van wat in de wereld ver ons vandaan gebeurt, is de vraag te rechtvaardigen of we ons, als planologen, wel voldoende bewust zijn van onze eigen omgeving. Bijvoorbeeld, met dank aan de ervaringen van China en Japan komt Nederland me voor als een bij vlogen vies, lelijk en luidruchtig land. Nu ons vakgebied zich aan het ontwikkelen is, weg van planprocedures, naar visies op de leefbaarheid en op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, is de beleving van de toestand waarin Nederland verkeert, iets wat we ons ook als planologen zullen moeten aantrekken.

Nederland heeft vieze trekjes. Lopend door Chinese en Japanse steden besluit me ontegenzeggelijk het gevoel dat Nederland het beheer van zijn fysieke ruimte niet altijd even goed in de hand heeft. De meest opvallende zaken zijn de graffiti en het zwerfvuil. Een kantoorpand of geluidswal is nog niet af of er is al met een spuitbus een geurvlag geplaatst. De RET in Rotterdam is formeel overgegaan tot een ‘aanvalsplan’ om graffiti op metrotreinstellen te bestrijden: “Speciale mobiele schoonmaakteams staan klaar om na een melding van nieuwe graffiti die zo snel mogelijk te verwijderen” (www.ret.rotterdam.nl 2002). Het begint vaak met een zwarte krabbel – de handtekening van de verf spuitende artiest – en als het even mee zit volgt een heus wandtapijt van felle en uitdagende kleuren. Ook zwerfvuil draagt bij aan de creatie van karakteristieke stadslandschappen. Veel openbaar groen wordt opgevrolijkt door verschillende vormen van papier, fruit en plastic, rond spoorbielsen zijn soms hele toilettrollen geplakt, in vijvers drijft een grote variatie aan plastic, en ligt de bodem bezaaid met afgedankte fietsen, op parkeerplaatsen zijn hoopjes sigarettenpeuken bijzondere artefacten van menselijk gedrag, straten en pleinen worden opgevrolijkt met grijze kauwgomstippen. Ook blijkt menigeen het moeilijk te vinden de toegang tot papier- en glasbakken te vinden, gezien de zoai die soms rond deze bakken aan te treffen is. De stadsduif – die in China en Japan nagenoeg ontbreekt – is in de meeste stadscentra een ware plaag. Het plakken van posters met aankondigingen van popconcerten,

Foto: Rick Keus Fotografie / Met dank aan RET Rotterdam

De gemiddelde filerijder maakt een rit van 41,4 km, waarvoor hij 64 minuten onderweg is (snelheid ong. 40 km/uur). 64 % van de filerijders heft een bovenmodaal inkomen. De helft van de filerijders staat vier maal per week of vaker in de file in één richting. Deze mensen staan vaak ook op de terugweg in de file, met als gevolg dat om en nabij de helft van de filerijders wekelijks een keer of zeven in de file staat. Bij 7 keer in de file in de week staat de helft van de filerijder 140 minuten, of te wel ruim twee uur in de week stil (Met dank aan M. Bouwman / FRW / RUG).

“Rijdende snackwagen ontploft: drie gewonden (ANP / Maasdam) Drie mensen zijn zondagavond in Maasdam gewond geraakt door een ontploffende snackwagen. De 68-jarige man die in de wagen werkte, liep zware brandwonden op. Zijn vrouw en kind raakten licht gewond door de drukgolf die volgde op de explosie. De snackwagen stond naast een woning, waarvan de ramen er door de klap uit de sponningen sprong. De ontplofte wagen is uitgebrand” (Volkskrant, 14/05/02).

Bezit Milieudienst Gemeente Groningen (met dank aan J. Börger)

765 prullenbakken	4 kolkenzuigers	48.500 uur veegwerk
95 bovengrondse glasbakken	35 veegauto's	5.800 uur hoge-drukwerkzaamheden (graffiti etc.)
67 ondergrondse glasbakken	26 strooi-units winterzout	5000 uur legen
50 bovengrondse papierbakk.	5.784.000 kilo veegvuil	straatkolken
59 ondergrondse papierbakk.	(niet composteerbaar)	3000 uur bestrijding
22 winterdienst auto's	1.272.000 kg veegvuil	gladheid
13 veegmachines klein	(composteerbaar)	
13 grote veegmachines	261.000 kg kolkenafval	

theatervoorstellingen en dansfestivals is een even kleurrijke als chaotische besmeuring van vele blinde muren in de Nederlandse steden. Gelukkig is er ook goed nieuws. De strijd tegen hondenpoep lijkt opgelost, incidentele gevallen daargelaten, dankzij het gekweekte maatschappelijk besef dat het toch niet echt chique is om honden hun behoefte te laten doen in de openbare ruimte. Mijn bezoek, enkele maanden terug aan Italië, leert dat het heel erg kan zijn. Hetzelfde hebben we – met dank aan de televisiekabel – gedaan met tv-antennes. Al zijn inmiddels de schotelantennes op sommige plekken een nieuwe plaag geworden. Een enkele keer, zoals in de Opzomerstraat in Rotterdam, komen bewoners in beweging om hun directe leefomgeving met vereende krachten van de vele viezigheid te ontdoen. ‘Opzomereren’ noemen ze dat. Die enkele keer daargelaten, is het volk vooralsnog niet gemakkelijk de straat op te krijgen in de strijd tegen een bij vlagen vies Nederland.

Nederland is op vele plekken erg lelijk. Nu bedoel ik niet direct de minder mooie bouwstijlen uit het nabije verleden. Nee, het gaat om weinig gelukkige inpassingen van bijvoorbeeld parkeergarages en betonnen viaducten – natuurlijk ook deze volgekalkt met graffiti, omgeven met zwerfvuil en stinkend als een openbaar urinoir –, verpauperde bedrijfsterreinen, leeggefallen plekken in bestaande bebouwing, bouwvallige uitbouwsels van ongeverfd hout en erger, straten vol met verkeersborden, zonder boompjes als compensatie. Dan zijn er nog de geluidswallen door de stad, als ‘Berlijnse muren’ waaraan elke uitstraling en warmte ontbreekt. Vervolgens meent de vakwereld dat met de invloeden van de markt Nederland er niet mooier op wordt, als gevolg van vele uniforme bouwstijlen, de eensgezinswoning voorop. Zo is de lelijkheid van de Vinex-wijk reeds door menig kundige bezongen.

Toch is elke keer weer het overhandigen van de sleutel aan de familie die pionierend door de modder de eerste opgeleverde woning van de nieuwe wijk gaat betrekken een groot feest, met dank aan de buitengewoon blijde bewoners. Er wordt gewaarschuwd voor ghetto-wijken waar allochtone bewoners de overhand krijgen, waardoor integratie met het Nederlandse maatschappelijke leven zou kunnen stagneren. De allochtone bewoners delen de bezwaren niet, want ze hebben eindelijk het gevoel onder elkaar te zijn. Pogingen om na-oorlogse woonwijken – toch niet de meest fraaie wijken die Nederland kent – te renoveren worden vaak niet door de bewoners ervan in dank aanvaard, uit vrees dat er inbreuk gepleegd gaat worden in hun bestaande woonklimaat. Ook hier een bewijs dat de Nederlandse burger zich maar zelden uitspreekt tegen de lelijkheid van zijn leefomgeving.

Geluidhinder per bron in periode 1989-2000

(hinder bij personen van 18 jaar en ouder van de Nederlandse bevolking in procenten)

Bron van geluid	'89	'90	'92	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
Vliegverkeer	22	25	24	20	21	18	19	19	18	19
Railverkeer	6	5	6	6	5	5	5	5	6	7
Wegverkeer	34	34	33	31	30	28	27	28	28	29
Industrie	5	5	5	4	4	3	3	4	4	4
Buren	25	27	27	22	24	22	21	20	20	20

Bron: Het milieu in cijfers, Milieucompendium 2001, CBS 2001

“In Nederland komen, ondanks alle tot nu toe getroffen maatregelen, nog steeds geluidniveaus voor waarbij de gezondheid van mensen in het geding is of een onleefbare situatie bestaat. Daarnaast blijkt uit berekeningen van het RIVM dat bij een ongewijzigd geluidbeleid in 2030 een 15 tot 20% groter deel van het land te maken zal krijgen met te hoge geluidsniveaus van wegen, spoorwegen en vliegtuigen. [...] Deze toename van geluidsoverlast is zorgelijk. Niet alleen zijn er steeds meer plekken waar geluid een probleem is, maar het aantal rustige momenten op de dag neemt ook steeds verder af. ‘s Avonds en ‘s nachts neemt de geluidbelasting toe, bijvoorbeeld doordat vrachtwagens en goederentreinen steeds meer naar deze rustige perioden uitwijken. Op veel plekken in de stad is er geluidhinder. Het wordt ook steeds moeilijker om in de natuur rust te vinden, terwijl veel mensen daarom juist natuurgebieden opzoeken”.

Bron: Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4), VROM, 2001

“Nederland gaat schuil onder een deken van geluid, vooral de Randstad. Ongeveer twee van de drie Nederlanders ondervinden regelmatig overlast van een of andere vorm van geluid. Voor circa 40% van de Nederlanders is zelfs sprake van ernstige overlast. De grootste hinderbronnen zijn wegverkeer, burens en luchtvaart. Maar ook het lawaai van bedrijven, cafés en treinen is voor honderdduizenden mensen een dagelijkse bron van ergernis. Om nog maar te zwijgen over het muziekgeweld tijdens evenementen in de open lucht, mobieltjes, ‘boomcars’, achtergrondmuziek in winkels en deuntjes tijdens mededelingen op radio en tv”.

Bron: Wereldwijde roep om stilte: 6e Internationale Geluidsbewustwordingsdag, NSG en Stichting BAM, 2002

“Wanneer het gaat om geluiden waaraan men zich irriteert, blijkt wederom muziek vaak te worden genoemd (27%). Vooral ouderen ergeren zich aan harde muziek, terwijl jongeren vooral hoge geluiden hinderlijk vinden. Nederlandse vrouwen geven vaker dan mannen aan dat zij zich storen aan harde muziek en burengerucht”.

Bron: Sterke toename aantal slechthorenden, NIPO, 2000

Nederland is lawaaiig. Er is eigenlijk geen gebied meer in Nederland waar menselijke activiteit niet doordringt. Zo herinner ik me nog een onderzoek naar het Stillegebied Waddenzee, dat we in opdracht van Noord-Holland, Friesland en Groningen hebben uitgevoerd. Markant in dit onderzoek was het feit dat in het grootste stillegebied van Nederland laagvliegproefingen en schietproefingen van Defensie ongehinderd konden plaatsvinden, terwijl de kwalijke gevolgen van wadlooptochten wel ter discussie stonden (De Roo 1993). De schietproefingen vanuit de Marne waren met gunstige wind te horen op het eiland Borkum. Borkum ligt, zo u weet, in Duitsland. Toch is niet het ministerie van Defensie, maar zijn vooral spoor- en snelwegen grote boosdoeners wanneer het om lawaai gaat, samen met Neerlands grootste enkelvoudige bron van hinder: vliegveld Schiphol. Ook zijn we nauwelijks in staat gebleken om de grootste klacht van hinder, burengerucht, te bestrijden. Sterker nog, door de vele gevelisolatie die is toegepast als gevolg van de Wet geluidhinder zijn we de burens meer en meer gaan horen, met dank aan het wegvallen van de achtergrondruis van buiten. De legio individuele klachten zijn evenwel nog nergens aangezwollen tot massaprotest.

Nederland is verstopt. Het volwassen deel van de bevolking neemt nog altijd toe, en wordt gemiddeld steeds welvarender. Een auto is dan ook een recht dat weinigen zich onttrekken. Blij met de nieuwe aanschaf, hup de file in. Gezamenlijk in de rij, door tv-reclames gezien als het aangewezen moment om cursussen Frans of Spaans te leren, en andere zaken waar onze drukke vierentwintiguurseconomie geen plek meer voor heeft. Files zijn onderdeel van het leven geworden, waarvoor niemand een spandoek vol wil schilderen om ermee voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat te gaan staan, en er zijn beklag te doen. Het zijn vooral de politici onderling die kibbelen, bijvoorbeeld over de vraag of er nu toelaten moeten komen, of dat rekeningrijden het instrument is om de voortsnorrende autorijder te beteugelen.

Nederland is soms verrassend onveilig. Dat geldt niet alleen voor die plekken waar het 's avonds niet prettig fietsen is, omdat de verlichting in tunneltjes en eenzaam ogende fietspaden onvoldoende is of ontbreekt. Nee, sinds Enschede weten we maar weer al te goed dat onze omgeving ons soms voor onaangename verrassingen kan plaatsen, ook al denken we dat we 'van beleidswege' alles gedaan hebben om dergelijke incidenten te voorkomen. We weten ook van Enschede dat er maar één burger een poging tot protest heeft ondernomen ten aanzien van de activiteiten van de vuurwerkwerkplaats in zijn nabije omgeving. Ondanks de wel heel indringende wijze waarop de vuurwerkcramp van Enschede onze huiskamers heeft bereikt, maken maar heel weinig burgers zich daadwerkelijk zorgen over de risico's in hun directe omgeving. En wat te denken van Rotterdam / Overschie, waar omwonenden van de Rijksweg A13 passief 17 sigaretten per dag meeroken als gevolg van lokale luchtverontreiniging.

Nederland is bij vlagen vies, op vele plekken lelijk, vol van lawaai, hopeloos verstopt en soms verrassend onveilig... De andere kant van stedelijk Nederland is soms weinig charmant. Tegelijkertijd worden we van rijkswege aangemoedigd om zo compact mogelijk te bouwen. Rode contouren moeten er volgens Pronk komen, met als doel de ‘verrommeling’ van Nederland tegen te gaan (VROM 2002). Het gaat Pronk dan niet om de hier geconstateerde viezigheid, lelijkheid en zo voort, maar om het ultieme onderwerp dat de na-oorlogse planning van Nederland heeft beheerst: *de scheiding van stad en land*. Als jongste wapen in de strijd komt dan het contourenbeleid, door het compact-stedelijke bouwen aan te moedigen zodat we het landelijk gebied, en nog veel meer, kunnen sparen. Ook zou de ruimtelijke kwaliteit van de stad gegarandeerd kunnen worden. Hoe opmerkelijk is het dan, dat we tegelijkertijd onze gebouwde omgeving dusdanig optrekken in glas, dat we weinig meer kunnen dan maximaal van Neerland’s achterkant genieten, vanuit etalages, waarin we ook nog eens ons zelf te kijk zetten.

De Nederlander zet zich als geen ander te kijk. Het begon voorzichtig met de ‘en suite’ woningen uit de jaren ’30, het werd feest met de flatgebouwen in de jaren vijftig en zestig, gevolgd door de doorzonwoningen uit de jaren zestig en zeventig. Vervolgens bleken we er aan verslingerd: we pakken onze huizen in met meters aan glas, glas en nog eens glas. Onze huizen, kantoren en andere gebouwen zijn inmiddels zo opgezet dat we volop naar buiten kunnen kijken, misschien met de hoop natuur en zon binnen te halen, maar met dank aan onze compacte bouw vooral de overvolle pedaalemmer en de lege bierflesjes van de burens kunnen zien staan. Voor het gemak vergeten we dan dat de burens dezelfde onaangenaamheden bij ons kunnen zien. Vooral ’s avonds is het huiselijk genot een toneelspel voor de burens geworden, nu we de gordijntjescultuur hebben laten sneuvelen door het minimalisme van de jaren negentig. Hoe individueel onze maatschappij ook wordt geacht te zijn, er is bijna geen land dat zich zelf zo ongegeneerd te kijk zet als het onze. De onaangenaamheden waar we, met dank aan de gevelvullende beraming, met de neus op worden gedrukt – viezigheid, lelijkheid, lawaai, opstoppen en onveiligheid – slikken we vooralsnog als zoete koek. En dat is heel opmerkelijk.

Nederland: paradijs voor planologen

We hadden reeds geconstateerd dat de Nederlandse planoloog door zijn buitenlandse collega’s met enige bewondering wordt bekeken. Nu kunnen we ook nog stellen dat de Nederlandse planoloog te maken heeft met een buitengewoon volgzaam burger, die zich keurig de voorgestelde planologische beginselen, zoals de compacte stad en de bescherming van de periferie, zo goed als kritiekloos laat aanleunen. En dat, terwijl er op het gebied van de fysieke leefomgeving toch nog

veel te doen valt. Wat mij werkelijk verbaast is dat we wel met z'n allen te hoop lopen over thema's als criminaliteit, gezondheidszorg en onderwijs – alle

Aspecten van ontevredenheid* met de omgeving naar woonmilieu, 2000

*Aandeel bewoners dat antwoordde 'mee eens' of 'helemaal mee eens'

Woonmilieu	Centrum stedelijk	Stedelijk buiten-centrum	Groen stedelijk	Centrum dorps	Landelijk	Totaal
Angst voor beroving/ lastigvallen	11,5%	11,5%	5,9%	4,5%	3,1%	7,6%
Verkeers- onveilig	54,4%	63,0%	60,6%	62,5%	59,7%	61,7%
Last van vandalisme	33,6%	26,2%	23,1%	12,9%	8,0%	19,7%
Verkeerslawaaï	32,9%	25,1%	28,6%	21,3%	23,9%	24,4%
Burenoverlast	16,0%	18,0%	15,3%	10,9%	8,3%	14,0%
Overlast stank, lawaaï etc.	43,2%	36,1%	33,5%	25,6%	23,4%	31,2%
Aantal woningen	458.457	2.515.999	486.318	2.301.277	743.201	6.505.252

Bron: WBO 2000

Beleving van onveiligheid

(percentage van de bevolking dat antwoordt: 'komt vaak voor')

Politiedistrict	Amsterdam-Amstelland	Rotterdam-Rijnmond	Utrecht	Haaglanden	Nederland
Onveiligheids- gevoelens	7,1%	9,9%	6,0%	7,4%	5,5%
Mijdt bepaalde plekken in woonplaats vanwege onveiligheid	17,3%	15,5%	11,0%	12,3%	10,4%
Doet 's avonds en 's nachts niet open vanwege onveiligheid	22,5%	26,5%	12,8%	18,9%	16,7%
Laat waardevolle spullen thuis ter voorkoming van diefstal of beroving	23,3%	22,5%	15,1%	19,8%	15,5%
Rijdt of loopt om om onveilige plekken te mijden	13,4%	13,7%	9,9%	9,3%	9,1%
Staat kinderen niet toe ergens naar toe te gaan vanwege onveiligheid	32,9%	33,9%	29,0%	32,0%	26,3%

Bron: Politiemonitor bevolking meting 2001

vergelijkbare grootheden als de fysieke leefomgeving, met sterke politieke aandacht en een grote mate van centrale sturing – terwijl de gemiddelde Nederlander vreemd genoeg nog steeds redelijk tevreden lijkt over zijn woongenot en de kwaliteit van de fysieke omgeving.

De burger lijkt tevreden, terwijl deze maar weinig te zeggen heeft over wat hij met de grond die hij in eigendom heeft mag doen, de woningmarkt goeddeels buiten zijn blikveld voltrekt, er al jaren jarenlange wachtlijsten zijn voor huurwoningen, er bij tijd en wijle een ware run op koopwoningen kan zijn, de stedenbouwkundige uitwerking van nieuwe stadsdelen in sterke mate technisch en artistiek bepaald worden onder de vleugels van gemeenten, woningcoöperaties en projectontwikkelaars, en de vormgeving van de huizen bepaald worden door architecten, welstandscommissies, de markt, de plaatselijke wethouder stadsontwikkeling en zijn ambtenaren. Een welhaast vergelijkbaar betoog valt te houden voor het gebruik en de toegankelijkheid van 's lands weggennet. Typisch, hebben we het dan zo goed geregeld hier? Je zou het bijna denken. Toch hebben we onze ingrepen in de fysieke ruimte eerder zwaar gereguleerd dan goed geregeld.

Er zijn vooralsnog maar enkele redenen die ik kan bedenken waarom de burger niet mort. Een eerste reden zou de geringe organisatiegraad kunnen zijn van de individuele burger, waardoor het een tamelijk zware klus wordt om buiten de bestaande en gebaande wegen voor bezwaar en beroep te hoop te lopen tegen de heersende gang van zaken. Een ander motief is mogelijkserwijs dat wat Amerikanen 'equity' noemen, en waarmee ze op de zorg ten aanzien van sociale gelijkheid en sociale rechtvaardigheid doelen. Sociale ongelijkheid, een thema dat wij in Nederland ten aanzien van de fysieke leefomgeving nog nauwelijks tot onderwerp van discussie hebben hoeven te maken, juist omdat de geringe zeggenschap van de burger over de wijze waarop onze leefomgeving wordt ingericht, voor alle burgers in beginsel min of meer gelijk is. En het aanzien van 's lands ellende en 's lands pracht zou dan ook in redelijke mate gelijkelijk over de verschillende sociale groepen verdeeld moeten zijn. Vooralsnog grenzen in Nederland zowel villawijken als wijken met sociale woningbouw aan ruimtelijke functies die we vaak wat minder gemakkelijk als burens omarmen: gevangenissen, asielzoekerscentra, industrieterreinen en zo meer. Ook zijn het in Nederland niet alleen de villawijken die met water voor de deur tot goudkusten worden verheven. Ook de bouwlocaties voor de minder gegoede burgerij worden tegenwoordig van de zo vel begeerde watertjes voorzien. Prachtig allemaal.

De Nederlandse planologen die deze vorm van gereguleerde planning ter hand dienen te nemen worden daarin gesteund door een overheid die vindt dat zij een

grote vinger in de pap wil hebben. De wijze waarop wij, de overheid in het bijzonder, met onze ruimte omgaan is streng gereguleerd, waarbij elke ingreep in

Wijken in Groningen	Gemiddelde wachttijd (mnd)
Centrum	69
Zeehelden- en Grunobuurt	58
Hoorlsemeer	54
Oosterpoort	54
De Wijert	46
Oosterpark	42
Selwerd	35
Lewenborg	32
Kostverloren / Schilderbuurt	30
Corpus den Hoorn	30
Helpman / Coendersborg	18
Paddepoel	18
Vinkhuizen	14
Beijum	14

Gemiddelde wachttijden voor huurwoningen in Groningen over de periode 01/07/2000 t/m 30/06/2001 (excl. 'urgenten'). Met dank aan I. van der Beek en S. Pieters (Nijestee)

“Over het algemeen zijn Nederlanders gelukkige mensen die vinden dat ze een goede gezondheid hebben. De relatie met de leefsituatie is positief: hoe beter de leefsituatie, hoe gelukkiger iemand is en hoe beter de subjectief ervaren gezondheid is, ook al zijn de correlaties niet sterk”. “De woning en de woonomgeving maken een belangrijk deel uit van het dagelijks functioneren van mensen. Een woning waarin iemand lekker woont in een omgeving waar het veilig en (redelijk) schoon is, draagt bij aan het individuele welzijn, zo is de algemene veronderstelling”. “Mensen met een relatief slechte leefsituatie geven gemiddeld een 7,6 voor de woonomgeving, wat weinig lager lijkt dan het cijfer van mensen met een goede leefsituatie (7,9)” Bron: De sociale staat van Nederland, SCP 2001.

Gemiddelde leefsituatie, naar enkele subjectieve indicatoren, 1999

^a Waardering met 9 en 10 zijn samengevoegd en gemiddeld.

Tevredenheid met	Gem. cijfer	Cijfer ≤ 5	6	7	8	9	10
De woning	7,9	90	96	100	103	105	98
De woonomgeving	7,7	95	97	102	103	104	97
Kennissenkring	7,7	85	93	101	103	104	98
Maatschappelijke positie	7,4	87	96	101	104	105	100
Financiële middelen van het huishouden	7,4	89	96	101	104	107	102
Opleiding	7,0	92	100	102	104	106	100
De Nederlandse Samenleving ^a	6,6	93	101	104	101	96	96

Bron: CBS (POL'99) SCP-bewerking

die ruimte aan vergunningen is gebonden. *Wij leven in een vergunde, en daardoor gecontroleerde omgeving.* Ten aanzien van de fysieke leefomgeving plannen we alles, regelen we alles, vergunnen we alles en meten en beheren we alles. Een Engelse studente verweet mij ooit eens: “You are worse then communists”. En het gekke is: de mensen vinden het ogenschijnlijk prima. Of, volgens Faludi en Van der Valk: “The Dutch [...] love order and, if the need should be, they call upon the authorities to maintain them [...]. Order is the rule, and rulers are called to maintain order. This is the key to Dutch planning” (1994; 7-8). Nederlandse planologen worden gesteund door een burgerij die zich met veel wil bemoeien, maar ook met heel veel niet. In ieder geval niet met zaken die de fysieke leefomgeving betreffen. Wat willen we als planoloog nog meer?! Het is een paradijs waarin wij planologen verkeren. Er is geen land waar onze beroepsgroep zo’n gewicht in de schaal legt, en min of meer kritiekloos kan doen wat het meent dat het moet doen.

Planologie: een merknaam

Paradijzen behoren prachtig te zijn, maar ze hebben ook een keerzijde. Het maakt de interesse voor wat er buiten ligt kleiner en kleiner. En ik geloof dat we daar – als planologen – voor moeten waken. We zullen als planologen open moeten staan voor veranderingen om ons heen, en we moeten voortdurend op zoek zijn naar vernieuwing en verbetering. Interessante ontwikkelingen ver weg, in bijvoorbeeld China en Japan, maar ook dichtbij, zoals in België, tonen reeds aan hoe nodig dit is. Ook het feit dat we met onze neus boven op ’s lands viezigheid zitten, viezigheid die we nog nauwelijks hebben opgepakt om het een plaats te kunnen geven in ons planningbestel, kan wijzen op onze onmacht nieuwe vraagstukken te omarmen. Dat we open moeten staan voor verandering en vernieuwing klinkt voor de hand liggend. Maar het valt tegelijkertijd zo bar tegen, om naar dit voornemen te handelen. Het gaat immers toch goed. En inderdaad, vooralsnog heeft de Nederlandse planoloog de wind niet tegen. Maar de vraag moet gesteld: “Hebben we voldoende oog voor verandering en vernieuwing?”

Het planologisch bedrijf is zo vanzelfsprekend als de PTT-Post, waarbij de planoloog postzegel, brief en bode tegelijkertijd is. Oerdegelijk is het, als dienst altijd voor het volk beschikbaar, en het product wordt op vooraf bekende termijnen geleverd. We weten immers niet beter dan dat het er was, het er is, en het er ook altijd wel zal blijven. Goeddeels buiten het blikveld van de burger voltrekken zich de nodige activiteiten, en telkens met voorspelbaar resultaat: bestemmingsplan, vergunning en bouwen maar (of niet). Grootschalig gemor valt er niet te verwachten. Maar juist dan is het gevaar van een naar binnen gekeerde blik groot.

Terwijl de Planologie toch echt meer is dan de wetenschap van de

“De Nederlandse Planoloog op een voetstuk”, Cartoon Pluis

moeten blijven innoveren, en als thema onder de aandacht moeten brengen, ook bij het brede publiek. Planologie is een merknaam, dat uitgebaat moet worden, en als zodanig een moderne uitstraling behoeft.

De wijze waarop wij als wetenschappers naar buiten treden, verdient daarmee aandacht. Dit krijgt uiteraard in belangrijke mate vorm in de publikaties die wij produceren. Ik zie de Sdu-reeks Planologie, die we twee jaar terug hebben gestart, en waaraan wij als wetenschappers brede steun hebben verleend, als winst voor het vakgebied. Wellicht moeten we overwegen om iets vergelijkbaars te doen in de vorm van een vakblad, 'Planologie' geheten. Ik meen te kunnen stellen dat op dit moment vooral Rooilijn nog het planologische gedachtengoed als object heeft. Tot voor kort was het blad Stedebouw en Ruimtelijke Ordening vaandeldrager, maar ik betwijfel of dit nog zo is, de fraaie vormgeving en de kwalitatief hoogwaardige inhoud ten spijt. De Blauwe Kamer, ROM en Volkshuisvesting zijn alle tijdschriften die toch vooral passen bij de specialismen, binnen het vakgebied. In het verlengde van deze discussie zullen we moeten nadenken hoe we activiteiten als de Planologische Discussiedagen van steun kunnen voorzien. Het gaat hier om een 'instituut' in Planologisch Nederland, dat de laatste jaren steeds verder afkalft. Het staat nog overeind, de vraag is alleen, hoe lang nog? Evenzo zullen we ons moeten afvragen wat onze rol kan zijn of moet zijn bij beroepsorganisaties als de bnSP.

Zoals ook bij de posterijen het geval is, geldt voor het planologisch bedrijf dat er in de buitenwereld van alles gaande is, waardoor van de producten 'planning' en 'planologie' langzaam maar zeker andere eisen worden gevraagd. Logisch, want de wereld is immers niet statisch, maar verandert voortdurend, de ene keer snel, de andere keer langzaam. Ik wil hier dan ook graag kwijt dat we niet moeten vasthouden aan ons eigen vertrouwde wereldje, waar het nu nog goed toeven is, terwijl om ons heen de planologische omgeving fundamenteel verandert. We zullen ons onder meer in maatschappelijke zin moeten laten gelden, een maatschappelijke betrokkenheid aan de dag moeten leggen, door er niet op te wijzen hoe zaken behoren te gaan volgens geldende regimes, maar door er op te wijzen hoe zaken zouden kunnen gaan, over de heersende uitgangspunten heen. We zouden zo de naam 'Planologie' van meer kleur kunnen voorzien, er mee naar buiten kunnen treden, en er het maatschappelijke debat mee kunnen prikkelen. Een dergelijke naar buiten gerichte houding zal ons scherpen in onze visie op het vakgebied zelf, en zal ons in staat stellen het vakgebied blijvend te innoveren en bij de tijd te houden.

Van ruimtelijke claims naar omgevingskwaliteit

De introductie van de *omgevingsplanning* is een belangrijke innovatie, die vele aspecten van het vakgebied raakt. Het begrip omgevingsplanning is – naar ik hoop – een definitieve afrekening met de gedachte dat Planologie de ruimtelijke orde als primair object van studie heeft. Met omgevingsplanning hebben we een begrip voor handen waarmee we een min of meer heldere afbakening van het materieel object van studie kunnen bewerkstelligen. Omgevingsplanning – of de planning van de fysieke leefomgeving in wederkerige relatie met het maatschappelijke proces – kent twee omschrijvingen die weliswaar in elkaars verlengde liggen, maar toch ook een verschil in interpretatie, betekenis en gebruik duidelijk maken (zie ook Schwartz en De Roo 2001, en De Roo en Schwartz 2001).

De eerste omschrijving is vooral een reactie op de in de praktijk ontstane behoefte om verschillende beleidslijnen, die alle min of meer betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, met elkaar in verband te brengen. De veranderingen in de beleidspraktijk is hier de drijfveer. In de beleidspraktijk wordt vooral het integrale karakter van omgevingsplanning onderstreept. Met dank aan een sterk ontwikkeld sectoraal beleid is er de laatste tijd steeds vaker behoefte aan beleid dat sectoroverstijgend is en waarbij (onderdelen van) meerdere beleidsvormen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, ten behoeve van het ene specifieke vraagstuk, dat onvoldoende door middel van sectoraal beleid aangepakt kan worden. In die zin kan omgevingsplanning worden omschreven als “een wijze van planning die erop is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverstijgende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving” (Oosterhoff et al. 2000: 7). Omgevingsplanning wordt dan gezien als *integraal* beleid, dat is toegesneden op gebiedsspecifieke vraagstukken, naast en ter onderscheid van sectoraal beleid. De in de praktijk gevoelde en veelal gebiedsgebonden en gebiedsbepaalde problematiek is het startpunt.

Met het begrip omgevingsplanning wordt zo een behoefte weergegeven om sectoroverstijgend te kunnen werken. We zijn ons bewust geworden van een zeer ver doorgevoerde specialisatie van de verschillende onderdelen binnen de planologische praktijk. Er zijn voor verschillende, maar toch nauw met elkaar verweven beleidsterreinen goedgekeurd op zich zelf staande wettelijke en plankaders ontstaan, met eigen vergunningenstelsels, en een vergaande gedetailleerdheid die menig buitenstaander versteld doet staan. Het is iets dat ons tot de besten ter wereld maakt, waar we trots op zijn. Tegelijkertijd is dit succes een sta-in-de-weg, want verschillende talen worden er gesproken, en uiteindelijk is er een naar binnen gekeerde technische houding ontstaan, waarbij er weinig vertrouwen meer is over de beleidssectoren heen. Het gevolg is dat deze sectoren van elkaar verwijderd

raken, en maar beperkt met elkaar kunnen samenwerken. Planologen zijn steeds meer superspecialisten geworden, die uitstekend de taal van hun specialisme hanteren, maar niet meer in staat zijn hun specialisme te ontstijgen. Daarmee wordt tegelijkertijd de doeltreffendheid van het beleid ondergraven, omdat de vraagstukken in de dagelijkse praktijk zich niet zonder meer vormen naar de sectoren die we ontwikkeld hebben. Niet alleen de vraagstukken laten zich niet meer oplossen door de ver doorgevoerde specialismen, ook de burger – zo wordt hier en daar gehoord – herkent zich er niet meer in, en mist de relatie tussen probleem en aanpak. De burger krijgt het gevoel dat er regels en procedures zijn omwille van de regels en procedures en niet vanwege de problematiek die in de dagelijkse leefomgeving wordt gevoeld. Het gevaar van overdaad aan bureaucratie dreigt.

Het heeft ook repercussies voor onze wetenschappelijke ‘output’. We zeggen steeds meer over details van details, en verliezen de grote lijnen uit het hoofd, waar vervolgens door planologen nog maar heel weinig over gezegd wordt, terwijl het daar nu juist wel voor een belangrijk deel over zal moeten gaan, willen we de toekomst van ons vakgebied een serieuze kans kunnen geven. We moeten de discussies in hoofdlijnen niet vermijden. We zouden wellicht wat meer moeten proberen abstracties te vinden waarop we onze specialismen kunnen ontstijgen, daarin de specialismen een plaats te geven, en dat te gebruiken als reflectie voor het specialisme en het geheel waarin het gelegen is. Het is opvallend hoe weinig wetenschappelijke studies er in Nederland zijn gedaan over bijvoorbeeld decentralisatie, integratie en leefbaarheid, terwijl de huidige beleidspraktijk ten aanzien van deze zo bepalende thema’s ogenschijnlijk in een voortdurende staat van ‘trail and error’ lijkt te verkeren.

De tweede omschrijving voor omgevingsplanning is voor dit betoog van minstens even groot belang. Volgens deze omschrijving kan omgevingsplanning per definitie, dus vanuit de wetenschappelijke abstractie, gezien worden als een *omvattend* begrip waaronder alle vormen van planning kunnen vallen die gericht zijn op de beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Omgevingsplanning fungeert dan als containerbegrip: een duiding van een categorie die alle vormen van beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving omvat. Volgens deze omschrijving zijn ruimtelijke ordening, natuurbeheer en volkshuisvesting allen vormen van omgevingsbeleid. We brengen zo de verschillende vormen van beleid voor de fysieke leefomgeving onder een gemeenschappelijke noemer. Met deze definiëring van omgevingsplanning hebben we een belangrijke stap gedaan op weg naar een – m.i. terechte en zinvolle – verbreding van het materiële object van de Planologie.

Dat met het begrip omgevingsplanning verschillende vormen van beleid onder één noemer gebracht kunnen worden, is een belangwekkende constatering. Daarmee is

“Planologische Specialisatie Specialist”, Cartoon Pluis

echter nog niet alles gezegd. Bedacht moet worden dat steeds meer overheden ook economische, sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele aspecten verbinden met omgevingsvraagstukken. Ook deze ontwikkeling kleurt de definitie van omgevingsplanning, en daarmee ook het vakgebied van de Planologie. Daarnaast willen overheden steeds vaker fysieke vraagstukken in relatie zien met begrippen als participatie, duurzaamheid, belevingswaarde en leefkwaliteit: begrippen die gezien hun betekenis het sectorbeleid overstijgen. Met ‘omgevingsplanning’ wordt er dan ook op gewezen dat het bij de fysieke planning niet alleen om de toedeling van ruimte gaat, maar dat ook het gebruik, de beleving, het beheer en de mogelijkheden van de omgeving in de breedste zin van het woord er toe doen: *de kwaliteit van de fysieke leefomgeving* en wel in een wederkerige relatie met het dynamische maatschappelijke proces.

Het gaat dan ook niet enkel om het toedelen van functioneel-ruimtelijke claims, of het behalen van kwantitatieve milieu- en waternormen, maar om het behouden en waar mogelijk het verbeteren van de leefkwaliteit. Daarmee gaat het om situatie-specifieke kwaliteit, als omvattend saldodoel van gebiedsgebonden beleid, dat weer, zo is de gedachte, door de burger begrepen kan worden. Omgevingsplanning kan – met enig gevoel voor abstractie – worden gebruikt om al die aspecten te omarmen, die verbonden zijn met beleid dat is gericht op de verschillende delen, het geheel en de context van de fysieke leefomgeving, uiteraard in wederkerige relatie met het maatschappelijk proces. Het begrip omgevingsplanning raakt daarmee de beginselen van het vakgebied.

Omgevingsplanning als omvattend en integrerend beginsel

Want wat kan ‘omgevingsplanning’ als omvattend en integrerend begrip allemaal betekenen? Het betekent dat de weg wordt vrijgemaakt voor een ontwikkeling naast, ter aanvulling van of ter vervanging van klassiek, op sectoren toegespitst beleid. Omgevingsplanning als fenomeen leidt daarmee onvermijdelijk tot het doorbreken van die traditionele sectoren. Vooralsnog is deze ontwikkeling vooral zichtbaar op lokaal, op provinciaal en – niet te vergeten – op tussenliggende niveau’s. Met deze ontwikkeling komt de nadruk weer te liggen op het probleem, in het bijzonder dat probleem dat een sectoroverstijgende aanpak behoeft.

De opkomst van de omgevingsplanning is zeker niet wat sommigen vrezen: een terugkeer naar de allesomvattende planning, met het idee dat we stiekem alsnog alles ten aanzien van de fysieke leefomgeving op een rijtje kunnen zetten, en daarover ons plan kunnen trekken, ten einde die omgeving precies naar onze wensen te kunnen aanpassen. Nee, ik hoop toch echt dat we die illusie ontstegen zijn. Ik denk daarentegen dat er van het tegendeel sprake is. In plaats van te denken dat we alles kunnen omvatten en beheersen, *differentiëren* we

vraagstukken, enerzijds naar het type vraagstukken dat we inderdaad kunnen beheersen, en anderzijds naar vraagstukken die dynamisch zijn, en omgeven zijn met onzekerheden, en waarbij we moeten leren hoe met die onzekerheden om te gaan. Wat betreft dit laatste: de fysieke omgeving van Nederland staat bol van de dynamiek, en – als gevolg – omgeven met onzekerheden.

Daarmee zijn vooral de meer complexe vraagstukken interessant voor vernieuwing van beleid. Complexer, door een sterke inhoudelijke verwevenheid van vele verschillende aspecten en factoren, en als gevolg van een grote betrokkenheid van diverse partijen met uiteenlopende belangen. Het probleem wordt daardoor – terecht – als ‘multi-sectoraal’ gezien, en niet langer aan te pakken met behulp van een voorgeschreven procedure, uit één van de traditionele sectoren van beleid. Met de specifieke kenmerken van het vraagstuk voor ogen, wordt een op het vraagstuk toegesneden en daarmee unieke beleidsstrategie voorgesteld. *Maatwerk* is een daarbij passend begrip. Dit maatwerk komt tot uitdrukking in wat we nu een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak zouden noemen. Het is een aanpak die vooralsnog naast en ter aanvulling van het bestaande traditionele beleid wordt voorgesteld. Het is nog niet zo ver dat we kunnen spreken van ‘ter vervanging van’.

De op maatwerk bogende gebiedsgerichte aanpak wordt veelal met prioriteit en met extra aandacht ter hand genomen. Dit ‘ter hand nemen’ is dan niet in alle gevallen meer een zaak van de overheid alleen. Ook anderen, waaronder de ‘probleem-hebbers’ of ‘probleem-eigenaren’, worden steeds meer als cruciale en betrokken partijen beschouwd, waarvan verwacht wordt dat deze hun lot verbinden aan de probleemdefiniëring, de probleemaanpak, de uitvoering en het beheer. *Draagvlak* is hiervoor de vaak gebruikte term. Het is een werkwijze die, met dank aan veranderingen in de organisatie van, de communicatie over en de deelname aan besluitvorming en beleid, een vernieuwing betekent voor het vakgebied van de Planologie.

Met de *gebiedsgerichte aanpak* is er sprake van een verschuiving van gedelegeerde vertegenwoordiging naar directe vertegenwoordiging bij besluitvormingsprocessen. Het vraagt onvermijdelijk om een andere rol van de overheidspartijen. Veel meer dan voorheen zullen zij stimulerend en ondersteunend gaan optreden in plaats van te sturen op een door henzelf voorgestelde wijze. De overheid emanicipeert, bewust als zij zich is geworden van het traditionele tekentafel-beleid: een naar binnen gekeerde, technische houding die tot ontworpen oplossingen leidt van vraagstukken. Deze houding zal meer en meer worden ingeruild voor een naar buiten en op communicatie gerichte beleidsstrategie, waarbij verantwoordelijkheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving met andere betrokkenen gedeeld gaan worden. Zo ver is het echter nog niet. Het delen van verantwoordelijkheden met alle direct-betrokkenen (in

horizontale zin) is nog ondergeschikt aan het overdragen van rijksverantwoordelijkheid naar andere overheidspartijen (in verticale zin), op lagere en op tussenliggende schaalniveaus.

Zo is het een ontwikkeling die tegemoet komt aan het subsidiariteitsbeginsel, die wordt voorgestaan door de Europese Unie, en door de Nederlandse overheid ook binnen 's lands grenzen wordt toegepast. Dat het een ontwikkeling is die zichtbaar aanslaat is niet alleen te merken in de snelle opkomst van de omgevingsplanning en de gebiedsgerichte aanpak, maar ook in de veranderende organisaties van gemeentelijke en provinciale overheden. Deze overheden grijpen omgevingsplanning en de gebiedsgerichte aanpak aan als motief om hun organisaties ingrijpend te vernieuwen, door deze te 'kantelen', van een op sectoren toegesneden organisatie naar een op kwaliteit, thema's en projecten toegesneden taakorganisatie. Het moet onder meer leiden tot een organisatie die in staat is, om te schakelen van reactief en op procedures gericht handelen naar proactief en projectmatig werken, waarbij eerder zal worden gedacht in termen van kwaliteit, project en proces dan in termen van contouren, quota en normen.

De ontwikkelingen blijven niet beperkt tot verandering van de traditionele overheidsorganisaties alleen. Omgevingsplanning en de gebiedsgerichte aanpak zijn inmiddels een paraplu voor allerlei initiatieven die de traditionele kaders overstijgen. Zo zijn ook tussen de bestaande overheidsniveaus vele en uiteenlopende initiatieven zichtbaar, waarbij gebiedsgericht, op de problematiek toegesneden bestuurlijke constellaties ontstaan, in tijdelijke en in meer permanente verbanden. De ROM- en WCL-gebieden, de Kaderwet, de functionele regio's, reconstructiegebieden en – nieuw – de Deltametropool (VROM en VW 2002) zijn hiervan aansprekende voorbeelden. Het mag worden gezien als een revolutie in planologisch beleid, die zal leiden tot een drastische verschuiving van het planninggericht handelen. Het is dan wel geen verandering die van vandaag op morgen plaatsvindt, het raakt wel een aantal principiële kanten van onze samenleving.

Het einde van 'gelijkheid'

Een drastische verschuiving van het planninggericht handelen vraagt om een bezinning over de fundamentele vraag voor wie planning en de Planologie dan wel bedoeld zijn. Is het – ons ruimtelijk paradijs indachtig – ter meerdere eer en glorie van ons land? Zodat Japanners, Amerikanen en andere buitenlandse vakgenoten zich over ons kunnen blijven verbazen? Zijn we als planologen het verlengstuk van de politiek, die als vertegenwoordiger van het Nederlandse volk aanwijzingen geeft over wat gewenst en niet gewenst is? Zijn planologen doende, omdat er nu eenmaal regels zijn die nageleefd en uitgevoerd dienen te worden? Het zijn

verwijzingen die sterk gekleurd worden door een traditionele invulling van beleid. Daarbij wordt uitgegaan van een overheid die alles overziet, en gebruik maakt van zijn representatieve macht, als vertegenwoordiger van het volk, ten dienste van het ‘algemeen’ of ‘bovengesteld’ belang. Ik meen te kunnen stellen dat de Nederlandse planoloog in z’n handelen volledig wordt gedreven door dit zogenaamde algemeen belang: het algemeen belang als het *raison d’être* van de planoloog.

Maar nu er sprake is van gebiedsgerichte beleidsvormen, en probleemhebbers en andere ‘onmisbare’ actoren vaker direct bij de besluitvorming en de beleidsontwikkeling worden betrokken, komt de vraag voor wie de planoloog nu eigenlijk bezig is, in een nieuw daglicht te staan. Blijft dit toch vooral de overheid? Of zal de planoloog meer dan ooit dienstbaar worden aan het maatschappelijk proces, dat echter veel minder dan voorheen bewust door de overheid wordt beïnvloed? Of komen meer en meer de individuele partijen in beeld, die voorheen vooral mochten genieten van de resultaten van planning en beleid, maar nu dan ook mede zeggenschap in de besluitvorming hebben en mede verantwoordelijkheid dienen te dragen?

De introductie van de gebiedsgerichte aanpak op de diverse overheidsniveaus betekent dat de rijksoverheid zich terugtrekt als hoeder van het ‘algemene belang op afstand’. Dat wil zeggen, als hoeder die ver boven het belangenspel van lokale partijen staat. In plaats hiervan komt een ander algemeen belang, het lokale algemene belang, naar voren. Met de gebiedsgerichte aanpak wordt immers gestreefd naar een aanpak, waarbij ‘per saldo’ het gebied en de betrokken partijen goed af zijn. Met deze aanpak kan er geen sprake meer zijn van expliciet beleid, dat door één actor wordt opgelegd met een eenduidig, vooraf bepaald en *maximaal* te bereiken resultaat. Het gaat er daarentegen om gezamenlijk beleid te ontwikkelen, dat gezamenlijk wordt gedragen om uiteindelijk een *optimaal* resultaat te verwezenlijken, waar de verschillende betrokkenen zich in kunnen vinden. Voor de overheid betekent dit een fundamentele verschuiving: van een algemeen belang dat boven de partijen uit stijgt, naar een situatie-bepaald belang dat mede met betrokkenen en het onderlinge belangenspel tot stand komt. De rol van de overheid is hierin een wezenlijk andere geworden. En ook voor de andere partijen, die als direct betrokkenen kunnen worden aangewezen, is de situatie veranderd. Afwachten hoe de overheid, na veel wikken en wegen, heeft beslist, is er niet meer bij. De betrokken partijen zullen daarentegen in de planningarena moeten stappen, om daar actief het ‘spel der belangen’ te spelen. Er wordt veel goeds van verwacht, vooral voor de markt, voor de ontwikkeling van het betreffende gebied, en daarmee voor de vooruitgang van ons allen.

Deze gang naar toenemende participatie, mag ons de ogen echter niet doen sluiten voor de keerzijden van deze ontwikkeling. De gebiedsgerichte aanpak houdt

onverbidelijk in dat beleid open staat voor prioritering en differentiatie. Dit betekent dat er onderscheid gemaakt gaat worden tussen verschillende omgevingsvraagstukken, waarbij onder andere tijd, inhoud en budget de accenten zullen zetten. Dit onderscheid zal naar verwachting ook door de burger worden gevoeld. Deze zal ongetwijfeld verheugd zijn met een aantal zaken die niet meer volgens vaststaande procedures hoeft te verlopen, met budgetoverschrijdingen en jaren kostende ‘voorbereidingen’ als bekendste ergernissen. Prachtig natuurlijk, maar onverbidelijk zullen na verloop van tijd evenzeer de nadelen zichtbaar worden. Naar verwachting zullen vooral de inhoudelijke afbakening van het vraagstuk, de begrenzing van het gebied waarbinnen het vraagstuk speelt, en de selectie van betrokken actoren valkuilen worden waar de nieuwe vorm van planning – de gebiedsgerichte aanpak – mee van doen krijgt. Ook de vraag wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is voor succes en falen van dit beleid, zal om veel aandacht gaan vragen. Waar in de goede, oude tijd de burger zich niet persoonlijk geraakt wist door lange en dure planprocedures, en kon berusten in het ‘onvermijdelijke’, worden straks partijen, waaronder de individuele burger, elk voor zich aangesproken, en – als het tegen zit – persoonlijk geraakt, door ergenissen – of erger – die, al even onvermijdelijk, een gevolg zijn van de nieuwe aanpak.

Het raakt de discussie over bestuurlijke vernieuwing, en het idee dat we de burger meer willen of zouden moeten betrekken bij het lokale bestuur. De wens achter dit idee is tevens een belangrijk motief bij de verschuiving van *gelijkheid* naar *vrijheid*. Daarmee is ook de wijze waarop onze democratie functioneert, zou moeten functioneren en zou kunnen functioneren aan de orde. Gelijkheid betreft het standpunt dat de effecten van beleid voor iedereen gelijk zou moeten zijn. De uitwerking van dit beginsel heeft echter een dermate ver doorgevoerd beleidsstelsel opgeleverd dat er tegelijkertijd sprake is van een belangrijke mate van *overheersing* als gevolg van beleid, ten aanzien van wat goed wordt geacht voor ons maatschappelijk functioneren. Deregulering van beleid, het liefst langs de weg van decentralisatie, zou tot meer flexibiliteit en creativiteit – men spreekt het liefst van meer vrijheid – kunnen leiden. Wat echter vrijheid voor de één is, kan bij de ander gemakkelijk leiden tot een verlangen naar *emancipatie*.

Het is een interessante oefening te zien hoe het die gevallen vergaat die zich niet kunnen vinden in het saldo-resultaat dat op basis van gebiedsgebonden afspraken en met veel draagvlak is verkregen. Ik doel in dit geval niet op die partijen die bijvoorbeeld overal op tegen zijn. Nee, het gaat mij dan om partijen die tussen wal en schip dreigen te geraken, omdat de nadelen de voordelen overtreffen, en met deze constatering in de verre minderheid zijn. Denk onder meer aan die burger die we nu reeds tegenkomen, wanneer deze wordt geplaagd door nabij gelegen activiteiten die bij voortduring, aan weerszijden van de grens van het toelaatbare, meer dan de maximale ruimte vragen van wat vergund is. Het gaat dan vaak om

“burger en gebiedsgerichte aanpak”, cartoon Pluis

individuele gevallen, te klein om een vuist te maken in de lokale machtsverhoudingen, en dan ook al snel niet interessant genoeg zijn om het geval voldoende serieus te nemen. Om alsnog recht te krijgen zal de individu of die enkele partij aanmerkelijk sneller dan voorheen voor een civiel-rechtelijke procedure gaan kiezen. Deregulering van beleid versterkt de juridificering van de maatschappij.

Gelijkheid, vrijheid, emancipatie en overheersing zijn politicologische begrippen die ook de Planologie raken, zeker nu we ons vakgebied zo in beweging zien. Het gaat hier om begrippen in een discussie, die we als planologen niet uit de weg mogen gaan. Dit betekent onder meer dat we processen van decentralisatie zo goed als mogelijk zullen moeten begeleiden, van argumenten zullen moeten voorzien en randvoorwaarden moeten geven. Deze randvoorwaarden zullen onder meer de niet-bedoelde effecten, waaronder gevallen die nadeel ondervinden van het ‘gezamenlijk’ vastgestelde optimale saldoresultaat, moeten beperken en zo mogelijk moeten voorkomen.

Parkstad Nederland bestaat niet

De volgzame Nederlandse burger zal verdwijnen. Van de burger wordt verwacht dat hij zijn verantwoordelijkheid zal nemen bij de ontwikkeling van zijn directe leefomgeving. Dit staat haaks op het idee om toekomstig Nederland te zien als een park, zoals onlangs nog in een – overigens zeer interessante – serie in de Volkskrant werd gesuggereerd. Bij een park denk ik aan het beheer van de vele reeds vaak betreden paadjes, gelegen tussen kort gehouden gras en andersoortig groen, dat op enkele plekken wordt doorbroken door hoopvol gekleurde bloemen, die elk jaar opnieuw voor dezelfde versiering moeten opdraven, en de verschillende niet altijd even praktisch gevormde waterpartijen, die – ook elk jaar opnieuw – garant moeten staan voor een wel heel selectieve ecologie, waaronder eend, gans en kiekendief. Deze ecologie dient als rustgevend décor voor de brave, nooit klagende burger, die de hond uitlaat, achter de kinderwagen loopt, en zich gezond jocht. Het is echter van een braafheid die niet overeenkomt met de bestuurlijke ontwikkeling die Nederland doormaakt. In plaats van te genieten in het park, zal de burger zich druk moeten gaan maken, om alles wat mogelijk zijn leefomgeving kan gaan raken, tijdens vergaderingen met de overheid, buurtoverleg en actiecomités, en dit – uiteraard – in de avonduren. Het is hier enigszins karikaturesk gesteld, waarvan de onderliggende motieven tot noch toe slechts aan de randen van het planologisch blikveld aan plaats hebben. Maar het is niet onvoorstelbaar dat hiervoor in de toekomst meer aandacht nodig zal zijn.

Nu reeds is burengerucht de grootste ergenis, waaruit diepe wonden voortkomen, en die de betrokkenen veel, zeer veel negatieve energie kosten. Wanneer beleid

Een E.P. van der Wal / G. de Roo productie
Actieposter Gronings referendum 'voor een autovrij plantsoen' (1994)

vergaand gereguleerd en gedecentraliseerd gaat worden zal er ook aandacht moeten zijn voor het voorkomen van individuele excessen, door aan beleid, projecten en plannen randvoorwaarden te verbinden waarop het individuele geval zich kan beroepen ter bescherming van het eigen welbevinden. Doen we dit onvoldoende dan zal een verontwaardigde burger opstaan die om genoegdoening vraagt. Het is nu nog moeilijk voor te stellen: de planoloog die zich moet verantwoorden voor de Planologische tuchtcommissie.

Nederland als parklandschap is dan ook een veel te simpele metafoor voor de dynamische en complexe werkelijkheid die Nederland is. Een park is een afgerond landschap waarmee tot in lengte van dagen beoogd wordt de brave burger te plezieren met recreatief groen. De brave burger zal evenwel in het Nederlandse landschap van de toekomst op zijn tellen moeten gaan passen, omdat hij mogelijk medeverantwoordelijk gaat worden voor wat er in zijn omgeving gaat gebeuren. Nederland is geen park, ook omdat het nooit af is. Sterker, het mag nooit af zijn, want de Nederlandse maatschappij ontwikkelt zich continu en stelt voortdurend andere eisen, ook aan haar fysieke leefomgeving. Deze fysieke leefomgeving zal – zoals gezegd – op vele plaatsen buitengewoon dynamisch zijn, en steeds van gedaante veranderen, terwijl nog slechts op een enkele plaats het verstrijken der jaren welhaast ongemerkt voorbij gaat. Daar lijkt de werkelijkheid nog enigszins eenvoudig en overzichtelijk te zijn. Deze overzichtelijke werkelijkheid wordt echter steeds schaarser.

Bestuurskunde voor de fysieke leefomgeving

Het is juist die overzichtelijke werkelijkheid die te beheersen lijkt, en te beheersen vraagstukken lijkt voort te brengen. Het gaat dan om ‘simpele’ of ‘eenvoudige’ vraagstukken, waar de wereld van oorzaak en gevolg helder en inzichtelijk is, waar doorwerking honderd procent gegarandeerd is en het genomen besluit tot het gewenste effect zal leiden. Zie daar: het park, een geeuw, achterover in de zon, naar eendjes en wandelwagentjes kijken. Hier kunnen we inderdaad ons heerlijk aan technisch-tekentafel-beleid te buiten gaan. Het gaat echter om maar een heel klein deel van de vraagstukken waarmee we te maken hebben. Daar tegenover nemen de vraagstukken toe die dermate complex zijn, waardoor de overheid niet zelf, maar in gezamenlijkheid met mogelijke probleem-eigenaren zal moeten trachten het probleem te definiëren. Ook zullen we op basis van de op deze wijze verkregen gezamenlijke definitie tot verdere afspraken moeten komen, en zullen we zo mogelijk een gezamenlijk uitvoerings- en beheerstraject af willen spreken. Het gaat om vraagstukken die ik als ‘zeer complex’ zou willen verwoorden, en die behebt zijn met een causaliteit die niet bepaald helder en eenduidig is: een verwijderde oorzakelijkheid, mede als gevolg van een groot aantal uiteenlopende

belangen, interesses en behoeften, zonder dat er sprake is van één actor die al deze belangen, interesses en behoeften kan sturen.

Omgevingsplanning betekent voor mij *de* erkenning dat fysieke vraagstukken verschillen in complexiteit, en afhankelijk van die complexiteit aangepakt dienen te worden. Met andere woorden, er is naast het gangbare beleid (dat we nu kunnen definiëren als beleid van bovenaf opgelegd, en dat overal in Nederland kan gelden, zonder dat er veel discussie over ontstaat: beleid voor de ‘eenvoudige’ vraagstukken) behoefte aan een geprioriteerde of selectieve vorm van planning (te definiëren als locatie- of gebiedsbepaald beleid, dat uniek is, in overeenstemming met situatie-afhankelijke kenmerken en in samenwerking met betrokkenen tot stand komt: beleid voor de ‘complexere’ vraagstukken). Deze vorm van ‘complexe’ planning komt in de huidige praktijk onder meer tot uitdrukking in de gebiedsgerichte, projectmatige en communicatieve aanpak.

De differentiatie tussen gebiedsgerichte en traditioneel-generieke aanpakken is volgens deze redenering het gevolg van het verschil in *de mate van complexiteit* van vraagstukken. ‘De mate van...’ betekent ook dat er een spectrum is waarop deze differentiatie zichtbaar gemaakt kan worden. Dit spectrum is in dit geval gelegen tussen twee uitersten, te weten ‘eenvoud’ tegenover ‘zeer complex’. Anders gezegd: vraagstukken waarbij gegeven de beginsituatie de eindtoestand volledig en met (zeer grote) stelligheid kan worden voorspeld, tegenover vraagstukken waarbij de beginsituatie geen enkele voorspelling toelaat, waardoor de nadruk op het optimaliseren van het besluitvormingsproces zal komen te liggen. Tegenover doelmaximalisatie bij de eenvoudige vraagstukken staat dan ook het optimaliseren van het beleidsproces (Zie De Roo 2001).

Het beleidsspectrum, met uitersten in termen van zekerheid en onzekerheid, en de mate waarin een vraagstuk met zekerheden dan wel met onzekerheden is omgeven, komen zichtbaar terug in de jongste planningtheoretische discussies. De introductie van het spectrum geeft antwoorden op bijna wanhopig klinkende uitspraken als ‘After rationality what?’ (Alexander 1984) en ‘What is wrong with planning theory?’ (Poulton 1991). Het zijn uitspraken die kenmerkend zijn voor het einde van het technisch- of functioneel-rationele tijdperk. Het is een tijdperk dat voortkwam uit, en kon steunen op modernistisch denken. Met het verwerpen van het technisch-rationele zijn we de communicatieve rationaliteit gaan omarmen, vanuit een welhaast post-modernistisch besef dat we eigenlijk niets kunnen kennen, en wel genooddaakt zijn het planningproces gezamenlijk met alle partijen te voeren, om daarbij elkaars noden te delen.

Met de introductie van een spectrum kunnen evenwel deze tegenpolen in de huidige planningtheoretische discussie – de technische of functionele rationaliteit versus de communicatieve rationaliteit – met elkaar worden verbonden. Daarbij is

de technische rationaliteit de vertegenwoordiger van die zaken waarbij direct oorzakelijke verbanden vallen waar te nemen, wat een grote mate van voorspelbaarheid impliceert ten aanzien van de uitkomsten van het planninggericht handelen. De communicatieve rationaliteit daarentegen is een verbijzondering van die zaken waar een grote mate van verwijderde oorzakelijkheid wordt aangetroffen. Dit is onder meer het gevolg van sterke en sterk wisselende context-bepaalde invloeden. Ook de invloed van een groot aantal actoren, met uiteenlopende belangen, maken de voorspelbaarheid van het planninggericht handelen er niet eenvoudiger op. De communicatieve rationaliteit wijst ons er op hoe om te gaan met actoren waarbij we niet van tevoren kunnen voorspellen, wat hun motieven, belangen en interpretaties zijn, als gevolg van de 'black box' die onze hersenen is, en die van actoren onvoorspelbare entiteiten maakt. Zo kunnen we de zekerheid die de technische rationaliteit ons biedt tegenover de onzekerheid zetten, waar de communicatieve rationaliteit ons impliciet op wijst. De mate van zekerheid als gevolg van direct causale relaties en de mate van onzekerheid als gevolg van verwijderde oorzakelijkheid zijn – als twee kanten van dezelfde medaille – de brug tussen de technische en de communicatieve rationaliteit. Voor ons planologen betekent dit dat we naast het streven naar zekerheden, ook moeten leren omgaan met onzekerheden. De balans tussen beide – de mate van zekerheid en onzekerheid – kan tot uitdrukking worden gebracht in het begrip complexiteit. In dit geval gaat het om de mate van complexiteit van het planologisch vraagstuk, dat bepalend is voor de wijze van planninggericht handelen waarmee het vraagstuk wordt beslecht.

Met de omgevingsplanning als opstap hebben we zo een brug geslagen naar de planningtheoretische discussie, door te wijzen op het bestaan van een beleidsbepalend spectrum waarop we planologische vraagstukken kunnen plaatsen, vervolgens kunnen waarderen (dankzij de mate van complexiteit van deze vraagstukken, met zekerheid en causaliteit als bepalende variabelen) en waaraan we ons planninggericht handelen kunnen afmeten. Met dit voorstel wordt de ogenschijnlijke dichotomie tussen technisch rationele en communicatief rationele planning doorbroken. Waar we ons op het spectrum bevinden, wordt bepaald door 'de mate van' complexiteit – 'its a matter of degree' – en door de mate van complexiteit die we een vraagstuk (willen) toedichten: 'the matter of degree is a matter of choice'.

Over de horizon

Met de verwijzing naar 'complexiteit' wordt onder meer verwezen naar ontwikkelingen die zich goeddeels buiten de Planologie voltrekken. In de eerste plaats betreft dit algemeen-wetenschappelijke theoretische ontwikkelingen, die onder andere zichtbaar zijn in het systeemdenken (zie o.m. Bertalanffy 1968,

Jackson 1991) en in ontwikkelingen die we als ‘complexiteitstheorie’ (zie o.m. Waldrop 1993, Byrne 1998) kunnen samenvatten. Ik merk dat we het ‘systeemdenken’ het liefst als afgedaan beschouwen – ondanks de begrippen ‘netwerkplanning’ ‘participatienetwerken’ en ‘netwerksteden’ die in ons vakgebied hoogtij vieren – en we de complexiteitstheoretische discussie toch vooral een exotische buitenissigheid vinden. Toch meen ik dat het hier om theoretische discussies gaat die een bron van inspiratie voor ons vakgebied kunnen zijn.

Maar evenzeer is voor ons vakgebied bijvoorbeeld de filosofische discussie tussen Karl Popper, de rationalist, en Bruno Latour (1994), de constructivist, van belang. Waar de discussie over rationaliteit, en de mate waarin dit technisch rationeel dan wel communicatief rationeel mag zijn, er één is die vooral de relatie tussen het empirisch object, het subject en de ervaring van het subject ten aanzien van het object bespreekt, krijgen we langzaam maar zeker ook oog voor intersubjectieve relaties en interacties. De intersubjectieve interactie heeft betekenis voor de wijze waarop wij onze werkelijkheid beleven. Onze werkelijkheid is geconstrueerd, zeker, ieder voor zich in zijn eigen hoofd, op basis van ervaringen met de buitenwereld. Maar evenzeer in afstemming met andere constructies, de constructies van de mede-subjecten, waarmee we onze ervaring met de buitenwereld delen, en waarmee we ons wereldbeeld voortdurend ter discussie stellen, herinterpreteren en vernieuwen. Hier volgt een idee uit, dat het niet enkel om een individuele interpretatie van en de ervaring met de empirie gaat, maar dat de empirie in belangrijke mate op basis van intersubjectieve interacties betekenis en waarde krijgt. Dat we gezamenlijk beelden van onze werkelijkheid construeren – geloofsystemen zo men wil – op basis waarvan tot categorieën kan worden gekomen die we herkennen of willen herkennen in de werkelijkheid, en waarmee we de werkelijkheid begrijpelijk maken, ‘te kennen’ maken, en – uiteindelijk – naar onze hand kunnen zetten.

Het leert ons evenwel ook dat de werkelijkheid minder een feitelijkheid is dan een constructie. En constructies zijn bij uitstek bespreekbaar en bediscussieerbaar. Hieruit volgt dat we geconstrueerde categorieën van die werkelijkheid voortdurend ter discussie moeten blijven stellen. Wanneer we bijvoorbeeld naar het beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving kijken, geldt dit onder meer voor de indeling naar sectoren, waaronder Ruimtelijke Ordening, Verkeer & Vervoer, Waterbeheer, Milieubeleid en zo voort. Zijn dit de indelingen – categorieën – waarmee we het mee moeten doen, waarmee de problematiek die door de maatschappij ten aanzien van de fysieke leefomgeving wordt gevoeld, kan worden aangepakt? Zijn andere thematische indelingen wenselijk? Kunnen we bestaande categorieën wellicht beter samenvoegen, zoals de ontwikkeling van de omgevingsplanning mogelijk kan suggereren. En moeten we dit doen door onderscheid te maken in de aard van de problematiek, bijvoorbeeld naar hun complexiteit? En als we voor deze

Contingente

handelswijze kiezen, wat betekent dit dan concreet voor planning en beleid? Hoe dan ook, we mogen de huidige beleids- en planningconstructies niet als de enige waarheid gaan beschouwen. In tegendeel, we zullen voortdurend de categorieën van beleid en planning moeten evalueren.

Evenzeer zullen we de categorieën van ons denken steeds ter discussie moeten stellen. Een interessante denkconstructie is het sociaal-constructivisme (Scott 1995, Gergen 1999). Met het sociaal-constructivisme kunnen we niet om de verworvenheden van de psychologie en de sociologie heen. Het gaat hier om zoektochten van theoretische aard, naar constructies die ons in staat stellen steeds beter de werkelijkheid, ook de planologische werkelijkheid, te leren begrijpen. Met deze verwijzing naar het sociaal-constructivisme, en wat het voor de Planologie kan betekenen, wil ik wijzen op het grote belang over de grenzen van ons eigen vakgebied heen te kijken. Denk aan de bioloog Darwin, die onder meer naar de economie van Malthus keek om op het idee van ‘survival of the fittest’ te kunnen komen (zie Moore 1993). Ik meen dan ook dat het buitengewoon belangrijk is te kijken naar aangrenzende vakgebieden, zoals de filosofie, de sociologie en de psychologie, en verder gelegen vakgebieden, zoals de natuurkunde en de biologie. Het zijn bronnen van inspiratie, waar in abstractie geworsteld wordt met vergelijkbare zaken als waar wij mee van doen hebben.

Experimentele Planologie

We kunnen echter nog verder gaan. Zonder er nu een heuse ‘freak show’ van te maken, kan het interessant zijn met denkconstructies te experimenteren, om het planologisch gedachtengoed te toetsen en verder te brengen: de experimentele Planologie. Het belang van dergelijke gedachtenexperimenten en de mogelijkheden die deze experimenten in zich bergen wil ik u graag voorhouden. Ik doe dit door u deelgenoot te maken van een gedachtenlijn die me de laatste tijd in het bijzonder boeit. Het is een gedachtenlijn die sterk past in wat ik u in het voorgaande heb gepresenteerd.

Ik heb u reeds gewezen op de relatie tussen zekerheid en onzekerheid: we zullen als planologen moeten blijven streven naar zekerheden, maar – zo leert ons de filosofie – volledige zekerheid bereiken we nooit. Hier volgt onder meer uit dat we onzekerheid als een zwaarwegend gegeven moeten aanvaarden. Dit is voor ons, kinderen van de verlichting, en daardoor ernstig behept met een groot geloof in zekerheid, voorwaar geen gemakkelijke opgave. Toch is het nodig onzekerheid te accepteren en er mee te leren omgaan.

Wanneer een vraagstuk een grote mate van zekerheid bevat, als gevolg van een grote mate van direct-causale relaties, tussen delen, geheel en context van het vraagstuk, kunnen we van eenvoudige vraagstukken spreken. Gegeven de beginsituatie kunnen we de eindsituatie als gevolg van ons ingrijpen goed voorspellen. De zeer complexe vraagstukken daarentegen zijn die vraagstukken die met een grote mate van onzekerheid behept zijn, als gevolg van een verwijderde oorzakelijkheid tussen de delen van het geheel en tussen het geheel en de context waarin het geheel is gelegen. Bij eenvoudige vraagstukken kunnen we met ons planninggericht handelen doelmaximalisatie nastreven, terwijl de zeer complexe vraagstukken slechts optimalisatie van het planningproces toestaan. Dit hoeft evenwel niet als bezwaarlijk te worden gezien, want daar waar de uitkomsten van eenvoudige vraagstukken bij voorbaat vast staan, bieden de zeer complexe vraagstukken ons een schier eindeloos aantal uitkomsten en een groot aantal mogelijkheden om (planninggericht) te handelen.

Voor de aanpak van de eenvoudige vraagstukken hadden we reeds in de jaren '50 en '60 de technisch-rationele aanpak ontwikkeld. Voogd (1995) spreekt van een periode van primitief optimisme, dat gekenmerkt wordt door een sterk functionalisme, een groot geloof in eigen kunnen, een technische oriëntatie, en een blauwdrukplanning die gericht is op het opheffen van problemen. In de jaren '70 en '80 nam de kritiek op deze aanpak toe, omdat vraagstukken minder eenvoudig bleken te zijn dan aanvankelijk was gedacht. Volledige beheersing van vraagstukken was lang niet altijd mogelijk, wat een technisch-functionele aanpak bemoeilijkte. Allerlei constructies en verklaringen werden bedacht, zoals ‘bounded

rationality', 'mixed scan' en 'muddling through': allen schaamlappen om het falen van de modernistisch ingegeven aanpak te bedekken. Uit deze tijd stamt de contingentie- en de scenario-planning. Gezien de gegeven beginsituatie worden verschillende trajecten voorgesteld om het vraagstuk te beslechten, waaruit een voorkeursvariant wordt gekozen, die zo lang als mogelijk is wordt vastgehouden, om vervolgens het beeld (al dan niet met behulp van de overige scenario's) bij te stellen, wanneer gewenst: de voortschrijdende planning. Uiteindelijk bleek het technisch-rationele verhaal, ook met aanpassingen als scenario's, wetenschappelijk niet vol te houden, wat een vergaande afwijzing van de technisch-rationele aanpak tot gevolg had.

Ongetwijfeld met dank aan de val van de Berlijnse Muur, en het verdwijnen van de Koude Oorlog, kwam een alternatief voor handen: ineens was het politiek-correct om de visies van Habermas en consorten – veelal op marxistische leer geschoeid – te volgen die ons wijzen op het intersubjectieve belang. Daarmee is de communicatieve rationaliteit een feit. De jaren '90 laten een ware hype zien: de gegeven beginsituatie bestaat niet, maar wordt geconstrueerd, door allemaal bij elkaar op schoot te gaan zitten, om al pratend elkaar en elkaars problemen te leren waarderen, waarna een gezamenlijke strategie kan volgen. Het is echter een aanpak die – zoals ook de technisch-rationele aanpak – z'n restricties kent. Het toepassen van de communicatieve aanpak op elk willekeurig vraagstuk kan niet ongestraft. Alleen de zeer complexe vraagstukken, waarbij er veel actoren zijn met verschillende, min of meer gelijkwaardige, wederzijds afhankelijke belangen, kunnen goed met de communicatief-rationele aanpak ter hand worden genomen.

Met deze terugblik wordt zichtbaar dat we twee interessante extremen hebben, die we inmiddels zeer goed begrijpen, kunnen uitleggen, en kunnen toepassen, mits de condities juist zijn. En dit laatste is helaas maar zelden het geval. Vraagstukken die een puur technisch-rationele aanpak behoeven of een communicatieve aanpak 'avant la lettre' verlangen zijn verre in de minderheid. De bulk van de vraagstukken ligt tussen beide extremen in. In de jaren '70 en '80 hebben we daar al iets op gevonden, zij het dat dit werd ingegeven door de gedachte dat we wetenschappelijk nog onvoldoende ontwikkeld waren om een goede technisch-rationele aanpak te kunnen waarmaken. Deze gedachte is onjuist gebleken. Niet de planologische wetenschap was inferieur, maar de werkelijkheid stond een technisch-rationele aanpak voor alle gevallen niet toe. De werkelijkheid was – weten we nu – vergeven van onzekerheden, een omstandigheid waar de technisch-rationele aanpak niet vanuit gaat.

De scenario-planning bood uitkomst om met het gros van de vraagstukken, gelegen in het midden van het beleidsspectrum, wat te doen. De scenario-planning komt evenwel voort uit de technisch-rationele aanpak, en is daardoor sterk georiënteerd op het tekort aan inhoudelijke kennis bij de oplossing van een

vraagstuk. Even zoveel vraagstukken uit het gros van ‘het midden’ hebben juist een tekort aan kennis betreffende de rol, de perceptie en de houding van actoren. Wat echter nog goeddeels ontbreekt zijn vormen van planning en beleid die gericht zijn op het gros van vraagstukken tussen beide extremen in, maar die gestoeld zijn op een aantal beginselen die voortkomen uit de communicatief-rationele aanpak. Deze zoektocht zal ons ongetwijfeld het komende decennium gaan bezig houden. Met het onlangs ontwikkelde ‘actor consulting’ model dat het *willen, doen en kunnen* van een beperkt en bekend aantal actoren in een beleidsproces centraal stelt is, naar ik meen, een waardevolle stap gezet (Osté en De Roo 2002, De Boer en De Roo 2001, De Boer, Jager en De Roo 2001).

Maar wat gebeurt er nu daadwerkelijk in de planningtheoretische discussie? Tegenover een extreme vorm – de technisch-rationele – is een andere extreme vorm gezet, de communicatief-rationele. Beide extremen blijken uitersten van een beleidsspectrum, waarbij de meeste vraagstukken in het midden liggen. Zeker voor een deel hebben we ons aangeleerd hoe we in deze minder ideale omstandigheid vraagstukken kunnen aanpakken: we maken scenario’s wanneer de inhoud ons voor onzekerheden plaatst, en we consulteren betrokken partijen wanneer kennis ons ontbeert betreffende de rol, perceptie en houding van actoren. Daarmee ontstaan bewegingen naar ‘het midden’, bewegingen die – zo laat het zich aanzien – worden ingegeven door objectgebonden factoren en intersubjectieve aspecten. De complexiteitstheorie wil ons er op wijzen dat ontwikkelingen ontstaan op de grens tussen orde en chaos: in onze bewoordingen gaat het dan om situaties die tussen de eenvoudige en de zeer complexe in zijn gelegen. In het geval van onze planologische vraagstukken gaat het om die positie op het spectrum waar de bulk van de vraagstukken liggen. Kan het dan zo zijn dat we door de ontwikkelingen zoals hier geschetst, er een convergentie zichtbaar wordt vanuit de extremen naar het midden, en dat er vanuit dit midden een nieuwe as ontstaat dat het beleidsspectrum van de toekomst zal vormen?

Als dit zo is, en wanneer we dit met argumenten omkleed kunnen onderbouwen, dragen we als planologen niet alleen bij aan de complexiteitstheoretische discussie, door ook voor ons vakgebied met treffende voorbeelden te komen hoe uit complexe situaties een nieuwe orde ontstaat, maar dan op een hoger niveau. Maar ook biedt het ons een fantastische uitweg uit de dichotomie tussen modernisme en post-modernisme: de ‘waarheid’ ligt niet bij één van twee, maar in het midden. Nu de volledige zekerheid van het modernisme een illusie blijkt, en de post-moderne reactie slechts fatalisme kan bieden, is de conclusie dat het om *de mate van* zekerheid en onzekerheid gaat, die onze houding ten aanzien van de werkelijkheid dient te bepalen, een welkom antwoord. De convergentie naar het planologische midden, vanuit de beide extremen, laat mogelijk nog andere conclusies toe. Zo zouden we mogelijk een mechaniek hebben zien ontstaan waarmee we kunnen bijdragen aan de algemeen-wetenschappelijke vraag wat ontwikkeling en

vooruitgang nu precies is. In het midden van orde en chaos, tussen stabiliteit en dynamiek in, gaat het om ‘the best of both worlds’, en vormt als zodanig een basis voor nieuwe ontwikkelingen. Het is als de ‘these’ en ‘antithese’ van de filosoof Hegel, die gezamenlijk moeten leiden tot een synthese: ofwel het betere van de beide polen. Enerzijds gaat het dan om ontwikkelingen die we specifiek in het planologisch vakgebied terug moeten kunnen zien. Zo komt mogelijk een oplossing in zicht, voor het in dit betoog geponeerde planologisch/politologisch dilemma over het ‘lokaal algemeen belang’ versus het ‘individuele welzijn’ als gevolg van de verschuiving van ‘gelijkheid’ naar ‘vrijheid’: het beste van beide tegenpolen dienen zo te worden samengebracht in een nieuw beleidsvoorstel. Anderzijds gaat het om ontwikkelingen die veel verder gaan, en verstrekkende gevolgen kunnen hebben omdat ze de algemeen wetenschappelijke discussie raken. Kunnen we hieraan beantwoorden, omdat – zoals de complexiteitstheorie ons min of meer voorhoudt – deze mechaniek op alle terreinen van wetenschap aan de orde is, is er wetenschappelijk gezien een hele grote stap gezet. En daarmee hebben we mogelijk een boeiende visie op onze toekomst voor handen.

Zover is het echter nog niet, maar het mag ons er niet van weerhouden, zo meen ik, denkconstructies op te zetten en te toetsen: geen wetenschap zonder verbeelding.

Slot

Er is in planologisch Nederland van alles gaande, wat duidt op fundamentele veranderingen van het vakgebied. Iedereen is het er wel over eens dat de Planologie als vakgebied al lang niet meer beperkt blijft tot de toedeling van ruimtelijke claims alleen. En een planoloog is dan ook niet meer iemand die vooral de Wro/Bro kent, en zich met het planstelsel bezighoudt die deze regelgeving voorstaat. Planologie is evenmin ‘dat wat VROM doet’. Het zichtveld van het vakgebied van de Planologie is sterk uitgedijd en kan m.i. nog het best worden omschreven als ‘de wederkerige relatie tussen fysieke leefomgeving en het maatschappelijk proces’. Deze omschrijving geeft ruimte aan nieuwe begrippen als omgevingskwaliteit en leefbaarheid, en aan participatieve en interactieve processen. Deze ontwikkeling raakt ook het bestuurlijk karakter van de Planologie. Het bestuurlijke aspect van de Planologie is dan ook al evenzeer sterk in ontwikkeling. Zozeer zelfs dat ik de Planologie zie als een bestuurskundige discipline betreffende de wederkerige en dynamische relatie tussen de fysieke leefomgeving en het maatschappelijke proces.

We moeten oppassen voor een naar binnen gekeerde houding, ons tegen zelfgenoegzaamheid wapen, en niet gaan teren op – niet altijd even correcte – vooringenomenheid van buitenlanders over de grootsheid van ons kleine landje vol met planologen. We moeten ons niet laten vangen in de weelde van planologisch

“Bruggenplanologie”, Cartoon Pluis

Nederland. Er komt een keer een tijd dat buitenlandse vakgenoten ons doorzien. Het is dan ook goed dat wij kritisch zijn en blijven over de situatie waarin wij en ons landje zich bevinden, en de wijze waarop in dit landje de fysieke omgeving in ontwikkeling is. Dat we over grenzen heen, naar bijvoorbeeld China en Japan kijken. Bruggenbouwers hebben we nodig, die over de grenzen van het eigen vakgebied willen kijken, waarmee we mogelijk kunnen ontsnappen aan een voortdurende staat van 'trail-and-error'. Ik wil zo'n bruggenbouwer zijn. Ik wil mijzelf en anderen voortdurend spiegels voorhouden, hoe ook naar de werkelijkheid gekeken kan worden, met het doel een bredere blik te krijgen over de wijze waarop wij met onze ruimte en onze fysieke leefomgeving kunnen omgaan, ter meerdere eer en glorie van een maatschappij die zich in die fysieke leefomgeving moet bewegen en ontwikkelen, en die zich daarin vooral moet welbevinden. Hier zie ik mijn, en onze opdracht liggen.

Dankwoord

Aan het eind van dit betoog gekomen, wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. De leden van het College van Bestuur, de Stichting ter bevordering van de Ruimtelijke Wetenschappen, de benoemingscommissie en het bestuur van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen wil ik bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen.

Collega Planologen in Nederland: dank voor plezierige wijze van omgang, het wederzijdse respect, de interesse voor mijn ideeën en de brede steun die ik onder meer van u heb ontvangen bij het opzetten van de Sdu-reeks Planologie.

Collega's van de FRW: de informele, plezierige sfeer is groots, al moet gezegd: de buitenschoolse activiteiten, waaronder de borrels die we bij tijd en wijle houden, worden maar magertjes bezocht. In het bijzonder wil ik de ondersteuning vanuit de 'tekenkamer' en de administratie noemen. De snelheid en de kwaliteit waarmee op mijn vele noden wordt gereageerd is fantastisch, en wordt door mij buitengewoon gewaardeerd.

Collega's Basiseenheid: Wij, jullie zijn een prachtige, zeer positief ingestelde groep, waar eigenlijk alles kan en mag, waar hiërarchie en bureaucratie zoveel als mogelijk worden gemeden: een smeltkroes van creativiteit en enthousiasme. Paul, dank voor je wijze les: 'problemen liggen elders en mogelijkheden creëer je zelf'. Mirjan, bedankt voor het helpen inpakken van de 50 dozen. Gerard: Succes de komende jaren. Marius: met trots kijk ik naar onze verrichtingen op het gebied van de omgevingsplanning. We hebben een prachtige werkgroep Omgevingsplanning onder de paraplu van de bnSP mogen trekken, artikelen geschreven, congressen georganiseerd en een boek samengesteld. Ik wil je danken voor je samenwerking.

Tom en Gerard: dank voor jullie bereidheid om met mij mee te gaan op de jaarlijkse excursie. Het is een plezier om met jullie te werken. Ik zie uit naar ons nieuwe project: de master Planologie, een project waaraan ook Greg zal meedoen. Onze eerste voorstellen doen het beste vermoeden.

Hooggeleerde Ashworth, beste Greg: Ik volg je al jaren met bewondering. Ik hoop ooit de 'klassieker' te worden die jij in jouw werkveld inmiddels bent geworden. Ik zie uit naar ons gezamenlijk project: het congres voor het PERG / IBG.

Hooggeleerde Voogd, beste Henk: Ik meen te kunnen stellen dat jij de belangrijkste drijvende kracht bent geweest bij het tot stand komen van deze leerstoel. Daarvoor mijn hartelijke dank. Verder waardeer ik het immens dat je je ten opzichte van mij nadrukkelijk op de zijlijn plaats, mij laat doen wat ik meen te moeten doen, maar toch ook altijd klaar staat om mee te denken, en mij desgevraagd van adviezen voorziet. Ik zie uit naar onze verdere samenwerking.

Goede vrienden, ook de laatste maanden is de werkdruk weer veel omvangrijker geweest dan ik me had voorgenomen en mijzelf en jullie had beloofd. Vergeten afspraken, weinig bereikbaar, en af en toe een overactieve reactie, terwijl het glas wijn en het goede gesprek toch om een andere houding vragen. Hiervoor mijn excuus, al vraag ik me oprecht af of ik ooit zal kunnen veranderen.

Dan, tot slot, mijn meest dierbaren. Waarde ouders: ik hoop dat ik met deze leerstoel de tranen die jullie om de bedroevende resultaten die ik in mijn jonge jaren aan de lagere school wist te behalen voorgoed heb uitgewist. Anouk: Dat je nog steeds welhaast kritiekloos mijn bovenmatige gang naar mijn studeerkamer pikt is blijft me verbazen. Maar ik dank je vooral dat je me voorhoudt dat er ook andere zaken dan de wetenschap zijn die aandacht behoeven, en dat ook die zaken het leven meer dan de moeite waard maken.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Alexander, E.R. (1984) After Rationality, What?', A Review of Responses to Prardigm Breakdown, *Journal of the American Planning Association*, Winter, pp 62-69.
- Ballard, J.G. (1984) *Het keizerrijk van de zon*, De Arbeiderspers, Amsterdam.
- Bertalanffy, L. Von (1968) *General Systems Theory: Foundations, Development and Applications*, Braziller, New York.
- Byrne, D. (1998) *Complexity theory and the social sciences; an introduction*, Routledge, Londen.
- De Boer, R, G. de Roo (2001) *Evaluatiestudie Beheersplan waddenzee 1996-2001*, in opdracht van het Coördinatiecollege Waddengebied, Basiseenheid Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- De Boer, R., L. Jager, G. de Roo (2001) *Beleidsverkenning Landschappelijke en Cultureel Erfgoed Waddenzeeregio*, in opdracht van het Ministerie van LNV, Basiseenheid Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- De Roo, G. (1993) *Gaten in de Stilte*, Geo Pers, Groningen.
- De Roo, G. (2001) *Planning per se, planning per saldo*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 3de herziene druk.
- De Roo, G, en M. Schwartz (red.) (2001) *Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Sdu-uitgevers, Den Haag.
- Faludi, A., A. van der Valk (1994) *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Gergen, K.J. (1999) *An invitation to Social Construction*, Sage Publications, Londen.
- Jackson, M.C. (1991) *Critical Systems Thinking*, John Wiley & Sons, Chichester, UK.
- Kosko, B. (1994) *Fuzzy Thinking: The new science of fuzzy logic*, Flamingo, Harper Collins Publishers, Londen.
- Latour, B. (1994) *Wij zijn nooit modern geweest; Pleidooi voor een symmetrische antropologie*, Van Gennep, Amsterdam.
- Moore, J.A. (1993) *Science as a way of knowing; the foundations of modern biology*, Harvard University Press, Cambridge USA, London UK.
- Oosterhoff, H.A., G. de Roo, M.J.C. Schwartz, H. van der Wal (2000) *Omgevingsplanning in Nederland*, Onderzoekssreeks RPD, Nr. 8, Ministerie van VROM, Den Haag

- Osté, F., G. de Roo (2002) An 'Actor consulting' Model for Sustainable Planning; an application in sustainable housing development, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Poulton, M.C. (1991) The case for a positive theory of planning, Part 1; What is wrong with planning theory?, *Environment and Planning B*, Vol. 18, pp. 225-232.
- Schwartz, M, G. de Roo (2001) Omgevingsplanning, een niet meer weg te denken begrip, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 6, pp 24-29.
- Scott, J. (1995) *Sociological Theory; contemporary debates*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Sorensen, A. (2002) *The Making of Urban Japan; cities and planning from edo to the 21st century*, Nissan Institute, Routledge Japanese Studies Series, Tokyo.
- Voogd, H. (1995) *Methodologie van Ruimtelijke Planning*, Coutinho, Bussum.
- VROM (coord) (2002) *Ruimte maken, ruimte delen : Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020, deel 3*, VROM, Centrale Directie Communicatie, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- VROM en VW (De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Verkeer & Waterstaat) (2002) *Ambities voor de Deltametropool, Eindrapportage Interdepartementaal Project Deltametropool*, Den Haag.
- Waldrop, M.M. (1993) *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*, Viking, Penguin Group, Londen.